



저작자표시-비영리-동일조건변경허락 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



동일조건변경허락. 귀하가 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공했을 경우에는, 이 저작물과 동일한 이용허락조건하에서만 배포할 수 있습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정치학석사학위논문

정치적 주목도와 기업지배구조 개혁의 담론형성:

김대중, 노무현 정부의 재벌 개혁 사례를
중심으로

2014년 2월

서울대학교 대학원

정치외교학부 정치학전공

강 민 정

정치적 주목도와 기업지배구조 개혁의 담론 형성

김대중, 노무현 정부의 재벌 개혁 사례를
중심으로

지도교수 임 혜 란

이 논문을 정치학 석사학위논문으로 제출함
2013년 10월

서울대학교 대학원
정치외교학부 정치학전공
강 민 정

강민정의 석사학위논문을 인준함
2013년 12월

위 원 장 임 경 훈 (인)
부위원장 임 혜 란 (인)
위 원 권 형 기 (인)

요약(국문초록)

본 논문은 김대중 정부와 노무현 정부의 재벌 기업지배구조 개혁에 있어 차이가 나타나는 원인을 살펴보는 데 목적이 있다. 특히 그동안 많이 지적되어 온 외환위기라는 외부적 요인에만 초점을 맞춘 것이 아니라 국내 정치적 요인에도 초점을 맞추었다. 외환위기라는 외부적 요인이 한국 재벌의 기업지배구조 개혁에 중요한 영향을 끼친 것은 사실이지만, 외부적 요인만 고려한다면 개혁의 내부적 동력을 간과할 수 있다. 또한 외부적 충격이 있을 때 항상 기업지배구조 개혁이 일어나는 것이 아니라는 것을 독일의 경우를 통해 알 수 있다.

노무현 정부의 경우 외환위기라는 외부적 요인이 외환위기의 극복으로 인해 사라졌으나 정권 출범 초기부터 재벌 개혁에 대한 강한 의지를 나타내었다. 노무현 정부가 연합 정권이 아니라 단독 정권으로 출발한 것과 헌법재판소에서 탄핵소추 기각 결정이 난 이후 여당인 열린우리당이 17대 국회의원 선거에서 다수 의석을 차지하게 된 것은 개혁 정책 추진에 유리한 국내 정치적 상황이었다. 이렇게 유리한 국내 정치적 상황에서 결과적으로 노무현 정부의 재벌 개혁 정책은 강력하게 추진되지 못하였다. 김대중 정부의 경우도 재벌 개혁에 대한 강력한 의지를 가지고 출범하였다. 외환위기가 일어난 직후 정권이 출범하였기 때문에 외부적 요인은 재벌 개혁에 유리한 상황이었다. 그러나 김대중 정부는 보수당과의 연합 정권으로 출발하였고 국회에서 여당이 소수 정당이라는 국내 정치적으로 개혁 정책에 매우 불리한 상황에 있었다. 결과적으로 김대중 정부의 재벌 개혁 정책은 국내 정치적으로 불리한 상황에서도 강력하게 추진될 수 있었다. 이 글에서는 이 두 정부의 재벌 개혁 정책의 차이가 나

타난 원인을 외부적 요인이나 국내 정치적 요인 중 하나에만 주목하여 고찰하는 것이 아니라 두 요인을 모두 포함하여 분석하고자 하였다.

기존 문헌을 검토한 결과, 김대중 정부와 노무현 정부시기에 나타난 재벌 개혁 정책의 차이를 외부적 요소와 국내 정치적 요소를 모두 포함하여 설명하기 위해서는 담론(discourse)에 주목할 필요가 있다는 점을 확인하였다. 특히 담론의 형성과 전파의 과정에 초점을 맞추기 위해 정치적 주목도(political salience)라는 기준을 분석틀에 도입하였다. 정치적 주목도가 높을 때 유권자들은 그 이슈에 주목하기 때문에 정치인들이 그 이슈에 개입하려는 강력한 유인을 가지게 되어 의회의 입법 과정과 같은 공식적 제도를 통한 정치과정이 담론 형성에 크게 영향을 미치게 된다. 반면 정치적 주목도가 낮을 경우 유권자의 정치적 관심이 떨어지게 되어 정치인들이 그 이슈에 개입하려는 유인이 적게 되어 공식적 제도보다 비공식적 제도를 통한 정치과정이 담론 형성에 더 큰 영향을 미치게 된다. 이렇게 비공식적 제도가 큰 영향력을 가지게 되었을 때 노동조합의 힘이 강한 경우 기업지배구조 개혁 담론이 경영자의 선호와 노동자의 선호가 모두 반영되어 형성되지만, 노동조합의 힘이 약한 경우 전문가인 경영자의 선호가 강력하게 반영되어 형성되는 결과가 나타나게 된다. 이슈가 복잡하고 어려운 경우 정치적 주목도가 낮은 경향을 보이지만 그러한 이슈도 외환위기와 같은 외부적 요인이 발생할 경우 정치적 주목도가 높아질 수 있다. 이러한 분석틀에 따라 한국 재벌의 기업지배구조 개혁을 살펴보면 김대중 정부는 외환위기라는 외부적 요인으로 인해 정치적 주목도가 높아져 강력한 개혁 추진이 가능했고, 노무현 정부는 외환위기의 극복으로 기업지배구조 개혁 이슈의 정치적 주목도가 낮아져 개혁의 약화가 나타났다고 볼 수 있다.

이러한 분석틀을 바탕으로 김대중 정부와 노무현 정부의 재벌 개혁을 정부의 재벌 개혁 정책 추진 과정과 그에 대한 재벌의 대응을 통해 좀 더 면밀히 살펴보면 재벌 개혁에 대한 대중의 관심이나 여론의 흐름이 재벌 개혁 정책 추진을 강력하게 할 수 있느냐의 여부와 관련된다는 것을 알 수 있다. 이러한 대중의 관심이나 여론의 흐름은 분석틀에서 제시한 정치적 주목도라는 변수로 만들 수 있다. 김대중 정부와 노무현 정부시기에 재벌 개혁에 대한 정치적 주목도는 재벌 개혁에 대한 언론보도의 횟수와 국회의원 선거에서의 정당별 재벌 개혁에 대한 공약으로 측정할 수 있다. 재벌 개혁에 대한 언론보도의 횟수는 김대중 정부에 비해 노무현 정부시기에 TV와 신문 모두 감소하였다. 국회의원 선거에서 정당별 재벌 개혁에 대한 공약은 김대중 정부시기에 여당과 야당의 공약이 뚜렷이 대비되어 경쟁하는 모습을 보이지만, 노무현 정부시기에는 여당과 야당의 공약이 각론은 다르지만 큰 틀에서 수렴하는 모습을 보였고 실제 선거 과정에서 탄핵이 논점을 지배함에 따라 경제에 대한 이슈가 쟁점화되지 못하였다. 따라서 김대중 정부에 비해 노무현 정부시기에 정치적 주목도가 감소하였음을 알 수 있다.

실제 김대중 정부와 노무현 정부시기에 일어났던 재벌 개혁에 대한 담론의 형성 과정을 살펴보았을 때, 출자총액제한제의 사례를 통해 김대중 정부시기 재벌 개혁에 대한 담론은 입법과정이라는 공식적 제도를 통해 유권자들의 이익이 반영되었다는 것을 알 수 있다. 반면, 증권관련 집단소송법의 사례를 통해 노무현 정부시기 재벌 개혁은 입법과정이라는 공식적 제도가 담론 형성에 영향을 미치지 못했음을 알 수 있다. 노무현 정부시기의 재벌 개혁에 대한 담론 형성은 비공식적 제도인 재벌의 인적네트워크를 통한 로비, 재벌 계열사인 경제연구소 보고서를 통해 비공식적 정책개발팀의 의제 설정에

영향을 미치는 것, 언론 보도 내용에 재벌의 경영자인 재벌 총수가 영향을 미쳐 자신의 이익에 맞는 언론보도의 틀을 짜는 것을 통해 이루어졌다. 노무현 정부 당시 노동조합은 노동시장 유연화와 비정규직과 정규직의 노동시장 분화로 힘이 약화되어 재벌 개혁에 대한 담론 형성에 영향력을 미치지 못했다. 따라서 노무현 정부시기 재벌 개혁 담론 형성에 재벌 총수만이 강력한 영향력을 행사했기 때문에 사외이사제와 같은 개혁 조치는 받아들이지만 출자총액제한제나 증권집단소송제와 같은 재벌들이 자신의 이익에 치명적이라고 생각하는 개혁 조치들은 제대로 추진되지 못하고 재벌의 입장이 반영된 개혁 정책들이 나타날 수밖에 없었다.

본 논문은 다음과 같은 이론적 함의와 정책적 함의를 가진다. 먼저 담론과 관련한 논의에서 기존 연구가 담론의 내용에 초점을 맞추었다면 본 논문은 담론의 형성과 전파의 과정에 주목하였다는 의미가 있다. 또한 기업지배구조 논의에서 분석 대상을 확대하였다는 의의가 있다. 기존 기업지배구조 논의는 일본을 포함한 서구 선진국의 분석이 주를 이루어 분석틀을 비서구 개발도상국에 적용하기 어려웠다. 정치적 주목도와 담론 형성이라는 분석틀은 비서구 개발도상국에도 적용 가능하다. 정책적 함의로는 정치인들의 정치적 주목도를 높이기 위한 노력과 노동조합의 힘을 제도적으로 강화하도록 하는 것이 재벌 기업지배구조 개혁의 약화를 막을 수 있는 길임을 도출할 수 있다.

주요어: 기업지배구조, 재벌 개혁, 담론, 정치적 주목도, 정치 과정, 김대중-노무현 정부.

학 번: 2010-23035

목 차

I. 서론	1
1. 문제제기	1
2. 논문의 구성	12
II. 문헌 연구	14
1. 집권 세력의 특성(partisan approach)	15
2. 정치적 연합(coalitional approach)	17
3. 제도들 간의 상호보완성(institutional complementarity)	22
III. 분석틀	26
1. 담론(discursive approach)	26
2. 정치적 주목도(political salience)와 담론 형성	29
3. 연구 가설	32
IV. 김대중, 노무현 정부의 재벌 개혁	35
1. 김대중 정부의 재벌 개혁	35
(1) 재벌 부채비율 감축	35
(2) 재벌지배구조 개혁	36
① 공정거래규제	38
② 내부지배구조	39
2. 노무현 정부의 재벌 개혁	41
(1) 출자총액제한제	44
(2) 소액주주 권리 강화: 증권집단소송제	46

3. 재벌 개혁 양상의 차이	47
4. 재벌 개혁에 대한 정치적 주목도 측정	49
V. 재벌 개혁에 대한 담론 형성	59
1. 공식적 제도를 통한 재벌 개혁 담론 형성	59
(1) 김대중 정부시기	61
(2) 노무현 정부시기	63
2. 비공식적 제도를 통한 재벌 개혁 담론 형성	66
(1) 재벌의 비공식적 제도를 통한 영향력	66
① 로비	66
② 비공식적 정책개발팀(informal working group)	67
③ 언론보도 틀 짜기(framing)	69
(2) 노동세력의 영향력	69
VI. 결론	71
1. 논의의 요약	71
2. 논의의 함의	75
(1) 이론적 함의	75
(2) 정책적 함의	76
참고문헌	79
Abstract	88

표 목차

[표 1-1] 외환위기 이후 기업지배구조 관련 법규들의 변화	7
[표 2-1] 정치적 연합과 기업지배구조 결과	18
[표 4-1] 재벌의 부채자본비율 추이	35
[표 4-2] 재벌지배구조 개혁 내용	37
[표 4-3] 노무현 정부의 재벌 개혁 정책	43
[표 4-4] 출자총액제한제도 변천 과정	44
[표 4-5] 제16대 총선 재벌개혁 정책공약 비교표	52
[표 4-6] 재정, 경제 분야 정책공약 종합비교표	53
[표 4-7] 시장규율의 정착을 위한 공정거래 강화 정책	56
[표 5-1] 참여연대 시기별 입법청원과 의견제안서	61

그림 목차

[그림 1-1] 삼성그룹 순환출자 구조도	6
[그림 3-1] 정치적 주목도에 따른 담론 형성 과정	33
[그림 4-1] ‘재벌 개혁’에 대한 언론보도 횟수	50

I. 서론

1. 문제제기

2012년 한국의 대통령 선거에서 가장 큰 화두는 ‘경제민주화’였다. 그리고 경제민주화의 핵심으로 많은 사람들은 재벌¹⁾ 개혁을 꼽는다. 재벌 기업집단으로의 경제력 집중은 중소기업이 전체 고용의 80% 이상을 차지하고 있는 현실에서 고용의 둔화를 가져오고, 대기업과 중소기업의 양극화로 인한 임금차이 심화로 내수경기 침체가 발생하는 등 한국 경제 전체에 악영향을 끼치고 있다. 하지만 재벌 개혁에 대한 요구는 최근에 일어난 현상이 아니라 꽤 오랫동안 한국 경제의 논쟁거리였다. 특히 1990년대 말 외환위기를 겪은 후 외환위기의 원인으로 대기업집단의 무분별한 차입을 통한 과잉 투자가 지목되면서 개혁에 대한 압력이 극대화되었다. 외환위기 이후 한국에서는 재벌 개혁과 관련하여 기업지배구조(corporate governance)에 주목하게 되었다. 현재 심화되고 있는 재벌 기업집단으로의 경제력 집중도는 기업지배구조와 관련이 있다. 소수의 지분으로 기업집단 전체를 통제할 수 있는 재벌의 경영방식이 가족경영과 결합하여 적은 비용으로 다양한 분야로의 다각화가 가능하였다고 볼 수 있다.

기업지배구조(corporate governance)는 관점에 따라 다양하게 정의 내릴 수 있다. 좁게 정의하면 기업지배구조란 기업의 이사와 경영자

1) 재벌은 복합기업 중에서도 주로 가족이나 일가친척으로 구성된, 대한민국 특유의 기업집단을 가리킨다(위키피디아, ko.wikipedia.org). 본 연구에서는 대기업집단과 혼용. 한국에서는 대기업집단에 대한 법적인 정의나 기준은 법적으로 아직 마련되지 않았다.

에 대한 통제시스템(홍장표 2002)이라 할 수 있다. 이러한 정의에 따르면 이사회는 어떻게 구성되어야 하는지, 기업의 소유권자들이 경영자를 어떻게 통제할 것인지 등이 기업지배구조 논의의 주요 논점이 된다. 주주의 이익을 중시하는 주주 중심 자본주의 모델²⁾에서 기업지배구조를 이렇게 기업의 경영자와 주주의 관계를 중심으로 정의하고 있다. 그러나 자본주의는 기업을 기본 단위로 작동하기 때문에 기업의 경영 활동이 기업 그 자체뿐만 아니라 자본주의 사회 전반에 영향을 미치게 된다. 또한 역으로 기업의 경영활동에 이사회와 경영진, 주주 외에도 다양한 이해관계자들이 영향을 미치기도 한다. 이에 따라 기업지배구조의 정의를 좀 더 폭넓게 바라보는 관점도 존재한다. 기업지배구조에 대해 OECD는 기업지배구조원칙(2004)에서 경제적 효율성을 증진시키는 중요한 요소로서 경영진, 이사회, 주주, 기타 이해관계자 사이의 모든 관계를 규정짓는 기제라고 정의한 바 있다. 이러한 정의에 따르면 기업지배구조는 주주와 경영진의 대리인비용 문제뿐만 아니라 기업과 노동자와의 관계, 기업과 채권자와의 관계 등도 포함한 것으로 볼 수 있을 것이다. 기업지배구조를 이렇게 정의하는 것을 이해관계자 모델³⁾로 부르기도 한다. 한국의 경우 기업지배구조를 좁게 정의한 의미로 해석하는 경우가 많으나 최근 기업의 사회적 책임에 대한 인식이 확산되면서 이해관계자

-
- 2) 주주 중심 자본주의 모델(주주 자본주의라고도 칭함)은 기업의 소유자인 주주를 기업의 이해관계자들(주주, 경영자, 노동자, 채권자 등) 중 가장 중요한 행위자로 여겨 기업의 경영이 주주의 이익을 목적으로 하여 이루어져야 한다고 보는 입장이며, 기업이 자본주의의 기본 단위이기 때문에 이러한 기업의 경영활동을 위해 주식시장이 발전하고, 기업 인수합병 시장이 발전하며, 노동시장이 유연한 것 등의 제도가 발달하게 된다는 것이다. 흔히 영미형 자본주의, 자본주의 다양성(varieties of capitalism) 논의에서 자유시장경제(liberal market economies, LMEs)와 혼용되어 쓰이기도 한다.
- 3) 독일과 일본이 이렇게 기업지배구조를 정의하는 대표적인 국가라고 할 수 있다. 이는 자본주의 다양성 논의에서 조정시장경제(coordinated market economies, CMEs)로 분류되는 자본주의 모델에서 나타나는 기업지배구조라고도 말할 수 있다.

모델의 기업지배구조로 정의하려고 하는 움직임이 나타나고 있어 두 입장 간 논쟁이 벌어지고 있다⁴⁾. 추상적이고 광범위한 개념을 좀 더 구체적으로 파악하려면 기업지배구조를 기업법, 금융시장규제, 노동법에서 규정하는 ‘제도의 집합체’로 본 치오피(Cioffi 2000)의 정의를 참고하는 것이 도움이 된다. 소유주의 법적 책임과 지배와 소유의 분리, 기업의 자금 조달 방식, 근로계약 등이 기업지배구조 논의의 주요 이슈라 할 수 있겠다. 재벌 개혁의 문제는 재벌의 지배주주뿐만 아니라 자본시장의 개방과 성장, 고용과 노동조건, 노동자의 경영결정권 등 다양한 요소가 얽혀있기 때문에 기업지배구조 논의가 재벌 개혁을 다루는데 유용성을 가질 수 있는 것이다.

외환위기 이전 한국의 기업지배구조⁵⁾는 재벌총수⁶⁾와 그 가문이 지배주주로서 기업집단에 강력한 통제력을 행사하는 소유구조를 특징으로 한다. 이는 피라미드형 지분구조나 계열사 간 교차 주식소유 등과 결합하여 지배주주가 소유한 실제 지분보다 훨씬 많은 통제권을 행사하는 것이 가능하도록 만든다. 또한 자본시장을 통한 기업경영 통제와 채권자를 통한 기업경영 통제 모두 미미한 수준이었다.⁷⁾

4) 최근 ‘한국경제 성격 논쟁’이라 일컬어지는 김상조, 이병천 등과 장하준, 정승일 등의 논쟁은 기업지배구조에 대한 정의에 대한 논쟁이 직접적으로 나타나지는 않지만 논쟁의 바탕에 기업지배구조에 대한 인식의 차이가 있다고 볼 수 있다.

5) 김남규(2005) III. 한국 기업지배구조의 특징과 외환위기 참조.

6) 대기업집단인 재벌의 창업자 가문의 사람으로서 대기업집단을 총괄하는 경영자의 역할도 하고 있다. 기업의 직함으로 불리지 않고 재벌총수라 불리는 이유는 기업의 등기이사가 아니지만 이사회의 결정을 통제하는 경우도 있기 때문이다.

7) 기업이 주로 주식시장을 통해 직접 자본조달을 하는 경우 기업 지분의 자유로운 거래를 통해 다수의 지분을 획득할 경우 기업의 경영자를 교체할 수 있게 된다. 주식시장의 지분매입을 통한 경영자 교체 가능성은 경영자의 결정을 통제하는 수단이 된다. 반면 기업이 주로 은행의 차입을 통해 자본조달을 하는 경우 은행이 대출을 승인하는 과정에서 기업의 내부정보에 접근하기 쉽게 된다. 이러한 과정에서 은행이 기업의 경영관련 결정에 큰 영향력을 가지게 되기 쉽다. 따라서 은행이 경영자의 기업경영에 관한 결정을 외부적으로 통제할 수 있는 주요 이해관계자가 될 수 있다.

자본시장을 통한 기업경영 통제가 미미한 수준이었던 것은 한국의 자본시장이 발달하지 않았기 때문이기도 하였지만 법적 제도로 지분 매입을 통한 경영권 획득을 어렵게 만들어 놓았기 때문이기도 하였다. 외환위기 이전 증권거래법에 의하면 10% 이상의 지분을 매입하려는 잠재적 인수자는 이러한 의도를 공개적으로 밝혀야 했고, 인수를 하기 위해서는 인수대상 기업의 주식을 50% 이상 매입하여야 하였다(장세진 2003). 상호출자 등으로 기업 소유구조가 집중된 상황에서 자본시장에서 주식을 매입함으로써 기업의 통제권을 확보하는 것은 거의 불가능한 일이었다.⁸⁾ 채권자를 통한 기업경영 통제가 미미한 수준이었던 것은 한국에서 채권자인 은행의 독특한 위치와 관련이 있다. 일본과 독일에서 은행이 기업경영에 적극적인 참여를 함으로써 견제 기능을 하는 것과 달리 한국은 은행법상 은행이 이사과건을 통하여 기업경영에 참여할 수 없도록 하고 있었으며, 국가가 금융자본을 통제하고 있었기 때문에 은행이 채권자로서 독립적 행위자가 되지 못하였다.⁹⁾ 기업경영을 통제할 수 있는 또 다른 행위자로 노동자를 들 수 있다. 그러나 한국의 노동자들은 기업 경영에 관한 결정 과정에 참여할 수 없었고, 노동조합의 조직률도 매우 낮아서 노동자들의 목소리가 합쳐지지 못해 영향력이 미미하였다. 기업 경영에 있어서 지배주주의 영향력에 견제를 할 수 있는 행

8) 10대 재벌의 총수 일가가 보유한 지분율은 1993년 3.5% 정도밖에 되지 않지만 재벌 기업집단의 계열사가 다른 계열사에 출자하여 발생하는 지분율을 재벌 총수 일가의 지분율과 합한 내부지분율은 45%에 이른다(경향신문 2012/07/01a). 이렇게 집중된 소유구조 하에서 잠재적 인수자가 50% 이상의 지분을 매입하는 것은 거의 불가능에 가깝다고 할 수 있다.

9) 외환위기 이전 은행법 제28조에서 금융기관의 상임임원은 회사정리법에 의하여 관리인으로 선임되는 경우를 제외하고 다른 영리법인의 상무에 종사할 수 없다고 명시하고 있다. 또한 은행법 제37조에서 금융기관은 익월 30일 이내에 한국은행조사부가 정하는 양식에 의하여 당해 월말종합대차대조표를 한국은행조사부에 제출하여야 한다고 규정함으로써 은행의 경영이 한국은행이라는 중앙은행의 직접적 감독 하에 이루어져야함을 표명하고 있다.(<http://www.law.go.kr/법령/>은행법)

위자는 국가뿐이었다. 그러나 세계화(globalization)가 진행되면서 국가의 자본통제가 힘들어지고 재벌들이 국외에서 직접 자금을 조달하는 것이 가능해지면서 재벌의 지배주주가 기업집단에 행사할 수 있는 통제력은 더욱 커졌다. 이 과정에서 재벌은 부채를 통해 계열사를 늘리는 등 과잉투자가 일어났고 이는 외환위기의 한 원인이 되었다.

위에서 살펴보았듯이 기업지배구조는 기업정보의 투명성과 관련된 회계제도, 공시제도와 기업의 자본조달과 관련된 자본시장제도, 기업의 내부통제와 관련된 이사회제도와 감사제도, 기업집단의 소유구조와 관련된 출자관련 제도, 기업의 소유와 지배에 관련된 주식발행제도와 기업 인수합병제도, 기업과 노동자의 관계와 관련된 노동제도 등이 모두 포함되고 얹혀있는 개념이다. 한국의 재벌 개혁은 기업지배구조 개선 외에도 산업자본과 금융자본의 분리 등을 주요 내용으로 하고 있다. 재벌 개혁에서 산업자본과 금융자본의 분리는 재벌이 은행을 소유할 경우 은행의 자본을 기준 없이 자의적으로 가져다 쓸 수 있으며, 은행이 재벌 총수의 개인금고로 전락할 수 있다는 우려에서 산업자본이 금융자본의 지분을 소유할 때 제한이 필요하다는 것이다. 산업자본과 금융자본의 분리와 기업지배구조 개선은 일면 관련이 없는 것처럼 보이지만 재벌 기업집단은 계열사로 증권, 보험과 같은 비은행 금융기업을 포함하고 있으며 금융계열사가 기업지배구조에서 소유와 지배의 괴리를 심화시키는 순환출자에서 중요한 위치를 차지하고 있다는 점에서 기업지배구조 개혁과 관련이 있다. 예를 들어 삼성카드와 삼성생명이 금융산업의 구조개선에 관한 법률(금산법)에서 정한 지분 한도를 초과하여 계열사 지분을 소유한 것은 산업자본과 금융자본의 분리와 관련된 문제로만 보인다.

[표 1-1] 외환위기 이후 기업지배구조 관련 법규들의 변화

구분	통제장치	주요 내용
외 부 지 배 구조(시 장 규율)	M&A 시장	의무공개매수제도 완전 폐지
		외국인 주식투자 한도 폐지 및 주식 취득시 재경부장관 허가 축소
		상장주식 취득 제한 폐지
		공개매수제도를 사후신고제로 전환
		사모펀드 허용
	은행대출시장	상호채무보증 완전 해소 및 신규보증금지
	공정거래규제	출자총액제한제도 폐지 후 부활
		상호보증 폐지
		부당 내부거래 처벌 강화
내 부 지 배 구조(조 직 통제)	사외이사제도	상장법인의 사외이사 선임 의무화
		감사위원회 구성 의무화
		사외이사후보추천위원회 구성(2000년부터)
		사외이사 해당법인의 대주주와 이해관계자 제외
	지배대주주의 책임강화	이사의 충실의무(fiduciary duty) 신설
		업무집행관여자(사실상의 이사)의 책임규정 신설
		지배대주주의 계열사 대표이사 등재 및 비서실 해체 권고
	소액주주권한(상장기업)	주주대표소송권 완화, 회계장부열람권, 주주에 의한 이사와 감사의 해임청구권, 주주제안권 등을 위한 조건 완화, 집중투표제 도입, 서면의결권 도입, 증권집단소송제 도입
	기관투자자 의결권	신탁재산(투신사와 은행신탁계정)의 의결권 부여
		지배목적의 의결권 행사 제한
회계표준	투명성 강화	결합재무제표 도입
		감사위원회 설치 의무화
		분식회계 및 부실감사 관련자에 대한 조치를 강화

출처: 김남규(2005)

한국 정부의 기업지배구조 개혁을 위한 노력은 외환위기 직후인 1998년부터 시작하여 2000년대 이후까지, 즉 김대중 정부에서 노무현 정부까지 지속된다.¹⁰⁾ 한국의 기업지배구조 개혁은 이 기간 동안 점진적으로 개혁이 진행되었다기보다, 초기에 빠른 속도로 광범위하게 진행된 개혁조치들이 시간이 지나면서 개혁의 범위가 줄어들거나 예외 적용이 늘어나는 모습을 보인다. 예를 들어 김대중 정부에서는 1997년 폐지되었던 출자총액제한제를 다시 부활시켜 계열사 간 출자가 지나치게 증가하는 것을 막아 재벌의 지배주주인 총수의 기업집단 전체에 대한 통제력이 견제할 수 없을 정도로 나아가는 것을 막으려 했다. 그러나 김대중 정부 후기에 출자총액제한제 규제를 받는 기업집단의 기준을 30대 대규모집단에서 자산 5조원 이상 기업집단으로 축소시키고 예외 인정 사유를 대폭 확대하였다. 노무현 정부에서는 김대중 정부 후기의 기업지배구조 개혁조치의 약화에 대한 문제를 인식하고 2004년 공정거래법 개정을 통해 이전의 출자총액제한제 기본틀로 돌아가되 다양한 졸업제도를 도입하였다. 이러한 개혁조치에 대해 재계의 반발에 직면한 노무현 정부는 단지 두 달 후 공정거래위원회와 여당인 열린우리당이 협의하여 출자총액제한제 적용 기준을 자산 5조원에서 6조원으로 완화하게 된다.¹¹⁾

김대중 정부의 기업지배구조 개혁은 집권 후기가 되면서 약화되는 측면이 있긴 하지만 강력한 추진력을 가지고 진행되었다. 김대중 정부에서 행해졌던 강력한 기업지배구조 개혁의 예로 외환위기 이후 대기업 부채자본비율(debt-to-equity ratio, 이하 부채비율)을 일률적

10) 이후 이명박 정부는 ‘경제살리기’와 ‘친기업주의(business friendly)’라는 국정방향에 따라 공정거래법상 재벌규제의 완화나 철폐, 금산분리(산업자본과 금융자본의 분리) 완화의 방향으로 대기업집단 관련 정책을 형성하였다.(프레시안 2008/05/27 참조) 따라서 재벌의 기업지배구조 개혁 정책이 이명박 정부에서도 지속되었다고 보는 것은 무리가 있다.

11) 동아일보(2005/02/14)참조.

으로 200%로 제한한 것을 들 수 있다.¹²⁾ 외환위기 직후 재벌 대기업집단의 높은 부채비율은 외환위기의 원인으로 지목되며 재벌 대기업집단의 구조적 문제로 지목되었다. 김대중 정부는 부채비율을 줄이는 유인을 제시하거나 각 재벌 대기업집단의 상황을 고려한 규제를 가함으로써 간접적으로 유도하는 방법이 아니라, 일률적으로 부채비율 기준을 설정하고 이를 지키도록 금융감독당국이 각 재벌 대기업집단의 이행상황을 주채권은행이 제대로 점검, 지도하고 있는가를 철저하게 감독하고¹³⁾ 김대중 대통령이 상위 5개 재벌의 경영자들을 만나 부채비율 감축을 직접적으로 요구하였다. 이는 재벌과 야당의 강력한 반발을 불러오지만 김대중 정부는 그럼에도 불구하고 관철시킨다. 김대중 정부의 재벌 대기업에 대한 일률적인 부채비율 감축 정책은 외환위기를 맞은 재벌의 부채를 줄이고 동시에 과잉투자를 해소함으로써 구조조정에도 도움을 주지만 더 나아가 기업의 자본조달을 은행 부채에서 자본시장을 통한 직접 조달로 변화시키는 역할을 하게 되었다. 이는 한국 재벌의 기업지배구조를 분산형 기업지배구조로 변화시키는 정책의 역할을 하여 이후 OECD로부터 긍정적인 평가를 받기도 하였다.

위에서 살펴본 바와 같은 김대중 정부와 노무현 정부에서 나타났던 기업지배구조 개혁 양상의 차이를 어떻게 설명할 것인가?

김대중 정부와 노무현 정부의 차이를 설명하려고 할 때 가장 먼저 떠오르는 것이 외환위기라는 외부적 충격의 존재여부이다. 김대중 정부는 1997년 외환위기 직후에 출범하였고 임기 시작 이전부터 외환위기로 인해 발생한 경제적 문제들을 해결하기 위한 대통령의 역

12) 티베르기엔(Tiberghien 2007) 참조. 그는 한국 정부의 강력한 기업 구조조정의 예로 200% 이하 부채비율 감축정책과 빅딜(Big Deal)정책을 들고 있다.

13) 금융감독위원회 자유민주연합 의원연수 강연 자료(1999) 참조.

할을 하기도 하였다. 외환위기라는 비상사태에 있었기 때문에 김대중 정부의 재벌 기업지배구조 개혁이 강력하게 추진될 수 있었으나, 노무현 정부 시기는 외환위기를 극복한 이후이기 때문에 재벌 기업 지배구조 개혁에 대한 강한 추진력을 가질 수 없었다고 개혁 양상의 차이를 설명할 수 있다. 특히 외환위기를 극복하기 위해 정부는 국제통화기금(International Monetary Fund, IMF)으로부터 차관을 들여오게 되는데 IMF는 차관을 제공하는 대신 정부가 이행해야 할 조건을 제시한다. 이러한 IMF의 압력이 외환위기 직후 강력하였기 때문에 김대중 정부의 기업지배구조 개혁이 강력하게 추진될 수 있었고, IMF의 차관을 모두 상환한 이후 출범한 노무현 정부 시기에는 IMF라는 외부압력이 존재하지 않았기 때문에 재벌 기업지배구조 개혁이 잘 이루어지지 못했다는 것이다.

그러나 이는 외환위기 이전부터 재벌 기업지배구조에 대한 개혁 필요성이 제기되어 왔다는 재벌 기업지배구조 개혁의 내부적 동력을 간과할 가능성이 크다. 재벌 기업지배구조 개혁 논의는 1980년대부터 경제학자와 경제관료들을 중심으로 제기되어 왔다. 1970년대부터 미국에서 교육받고 귀국한 관료와 학자들은 시장주의적 신념이 강했다. 이들은 전형적으로 미국에서 경제학 박사학위를 취득하고 화폐경제학을 전공했으며 통화주의의 영향을 받은 사람들이었다(김윤태 2000). 이들에 의해 1980년대에 상호출자 금지와 출자총액제한 등을 내용으로 하는 공정거래법(1981년)과 선별적 산업 지원을 포기하는 공업발전법(1986년)이 제정되었고, 이중 공정거래법은 이후 김대중 정부의 재벌 기업지배구조 개혁의 수단으로도 사용된다. 또한 외부적 충격이 있을 때 항상 개혁이 일어나는 것은 아니다. 독일과 프랑스는 세계화와 함께 유럽연합이라는 경제통합의 외부적 충격으로 인해 기업지배구조의 변화 압력을 받게 된다. 프랑스는 이러한

변화의 압력에 의해 주식의 교차소유를 통한 집중된 기업지배구조가 소유가 분산됨으로써 변화하였으나, 독일은 변화의 압력이 있었음에도 관련 기업들이 기업의 주식을 소유함으로써 지배주주로서 경영의 주요 이해관계자 역할을 하는 기업지배구조가 크게 변화하지 않았다. 따라서 외환위기라는 외부적 충격이 기업지배구조 개혁에 중요한 요인으로 작용하지만 국가의 내부적 개혁 동인도 함께 고려해야 기업지배구조의 개혁 과정을 제대로 설명할 수 있음을 알 수 있다.

김대중 정부와 노무현 정부의 기업지배구조 개혁 양상을 설명하기 위해 외부적 요인뿐만 아니라 국내 정치적 요인도 살펴볼 필요가 있다. 기업지배구조 개혁의 실질적인 정책 내용을 결정하는 관료들의 영향력을 살펴보면 김대중 정부와 노무현 정부 모두 출범 초기에 청와대 경제수석을 경제관료 출신이 아닌 사람¹⁴⁾을 임명하여 경제관료들과 갈등이 있었으나 두 정부 모두 경제정책에 있어 경제관료들의 의견을 많은 부분 반영하였다. 두 정부 모두 경제부처 장관은 경제관료 출신으로만 임명하고 초대 경제수석 이후 경제수석들이 경제관료 출신이라는 것은 경제관료들과 두 정부가 대립적인 관계가 아니었음을 보여준다 할 수 있겠다. 김대중 정부는 자유민주연합이라는 보수정당과의 연합정부였고, 집권 당시 야당인 신한국당이 다수석을 차지하고 있던 상황에서도 위에서 살펴본 바와 같이 강력한 기업지배구조 개혁 조치를 취할 수 있었다. 반면 노무현 정부는 연합 정부가 아니라 단독으로 집권한 정부였으며 집권 이후 여당인 열린우리당이 다수석을 차지하여 정책 결정의 자율성이 김대중 정부보다 더 클 수 있었는데 기업지배구조 개혁에 있어 강력한 조치

14) 김대중 정부의 김태동 경제수석과 노무현 정부의 정태인 경제수석.

를 취하지 못하였다. 왜 노무현 정부는 정치적으로 유리한 상황에서 재벌의 기업지배구조 개혁을 강력하게 추진하지 못한 것인가?

본 연구는 이러한 질문에 대해 고찰하기 위해 먼저 기업지배구조 개혁의 정치적 결정요인에 대해 설명한 주장들을 살펴볼 것이다. 정당을 중심으로 하는 집권 세력의 특성에 따른 기업지배구조 개혁, 정치적 연합에 따른 기업지배구조 개혁, 제도적 상호보완성의 부재에 따른 기업지배구조의 변화 모두 한국 재벌의 기업지배구조 개혁, 특히 노무현 정부의 기업지배구조 개혁을 설명하는데 한계가 있음을 비판적으로 고찰한 후, 담론의 변화가 노무현 정부의 기업지배구조 개혁에 영향을 미쳤으며, 특히 정치적 주목도(Political Salience)가 낮은 경우 전문가-기업지배구조 개혁의 이슈에서는 경영자-의 선호가 비공식적 제도를 통해 담론 형성에 반영되고 이들이 담론 형성을 주도함으로써 기업지배구조의 개혁 결과가 결정된다는 설명이 노무현 정부의 기업지배구조 개혁의 양상을 설명할 수 있음을 보여줄 것이다.

2. 논문의 구성

본 논문은 서론과 결론을 포함하여 총 6장으로 구성된다. 2장에서는 기업지배구조를 결정하는 정치적 요인에 대한 선행연구들을 살펴보고 각각의 관점에 대해 비판적으로 고찰해 본다. 3장에서는 본 논문의 분석틀인 담론적 제도주의(discursive institutionalism)에 대해 살펴보고, 담론적 제도주의 논의 중에서 특히 담론 형성의 과정에 주목하여 정치적 주목도(political salience)라는 기준을 분석틀에 도입한다. 이를 통해 김대중 정부와 노무현 정부의 기업지배구조 개

혁 양상의 차이를 설명할 수 있는 연구가설을 제시한다. 4장에서는 김대중 정부의 재벌 기업지배구조 개혁과 노무현 정부의 재벌 기업 지배구조 개혁의 모습을 살펴보고 어떤 차이점을 발견할 수 있는지 분석해 본다. 이러한 차이점은 기업지배구조 개혁에 대한 정치적 주목도의 차이에서 나타날 수 있음을 두 정부의 기업지배구조 개혁에 대한 정치적 주목도를 측정하고 그 결과를 분석함으로써 보여준다. 5장에서는 측정한 정치적 주목도의 정도에 따라 재벌 개혁에 대한 담론 형성이 어떠한 과정을 통해 이루어지는지 실제 두 정부의 재벌 개혁 정책 형성의 과정을 살펴본다. 입법과정이라는 공식적 제도와 로비와 같은 비공식적 제도를 통한 개혁에 대한 담론 형성 과정을 나누어 살펴본다. 6장에서는 앞에서 다루었던 분석 내용을 요약하고, 본 논문의 이론적 함의와 정책적 함의를 제시한다.

II. 문헌 연구

무엇이 기업지배구조를 결정하는가는 경영학과 경제학에서 많이 논의되었던 문제이다. 기업 경영의 효율성, 기업 성과의 극대화를 위한 선택이 기업지배구조를 결정한다는 논의들은 최선의 기업지배구조가 존재한다고 상정하고 모든 기업이 최선의 기업지배구조로 수렴해간다고 주장하는 공통점을 가지고 있다. 그러나 실제 기업지배구조는 국가에 따라 다양한 모습을 보여주고 있다. 이는 기업지배구조의 변화 및 변화의 경로는 결정적인 것이 아니라 국내 정치적 동학에 따라 변화될 수 있는 정치적 성격을 가지고 있기 때문이다 (김남규 2005). 본 연구는 김대중 정부와 노무현 정부 사이의 기업지배구조 개혁의 차이를 정치과정을 통해 살펴보고 하기 때문에 기업지배구조를 결정하는 정치적 요인을 연구한 문헌을 중심으로 분석하는 것이 적절하다고 본다.

기업지배구조를 결정하는 정치적 요인에 대한 연구들은 주로 의회의 입법이라는 정치과정과 이를 통해 형성된 법적 제도의 기업지배구조에 대한 영향력을 중심으로 이루어지고 있다. 이러한 연구들을 크게 세 가지로 분류해 볼 수 있다. 기업지배구조의 개혁은 집권 세력이 어떤 이념적 지향을 가지고 있는가, 기업지배구조 개혁의 정치과정에서 어떤 연합이 형성되고 누가 승리하는가, 기업지배구조에 영향을 미치는 제도들이 어떻게 상호작용하는가에 따라 그 변화의 정도와 양상이 달라진다. 집권 세력의 이념적 성향으로 기업지배구조 개혁을 설명하는 입장은 중도좌파 정부인 김대중 정부와 노무현 정부가 경제성장을 위한 구조조정이 기득권 세력인 재벌을 개혁함으로써 이루어질 수 있다고 생각하여 재벌 기업지배구조 개혁의 의지가 강했음을 설명할 수 있다. 그러나 노무현 정부 시기에 실제 정

책 형성 과정에서 개혁의 의지에도 불구하고 개혁의 약화라는 결과가 나타난 것을 설명하는 데에는 한계를 보인다. 기업지배구조 개혁 과정에서 정치적 연합으로 기업지배구조 개혁을 설명하는 관점에 따르면 재벌의 기업지배구조 개혁에 대한 선호에 따라 정치적 연합이 결성되고 연합의 힘에 따라 누가 승리하는가가 결정되어 기업지배구조 개혁을 둘러싼 정치과정을 살펴볼 수 있다는 점에서 의미가 있지만 김대중 정부와 노무현 정부 시기에 연합의 힘의 분포가 변화하지 않은 상황에서 개혁의 추진 결과가 다르게 나타난 현상을 설명하기 어려운 한계가 있다. 기업지배구조에 영향을 미치는 제도들의 상호작용으로 기업지배구조의 개혁을 설명하는 관점은 금융체제와 노동관계라는 기업지배구조 결정에 영향을 주는 제도들이 각각 국가의 통제를 받아왔기 때문에 제도들 간에 상호작용이 일어나지 못한 상태에서 국가의 통제가 사라지자 제도들의 상호보완성이 작용하는 대신 변화로 나아갔다고 설명하고 있다. 이러한 관점은 김대중 정부시기에 일어났던 재벌 기업지배구조 강력한 개혁 조치를 통한 변화를 설명할 수 있다는 점에서 의미가 있으나, 노무현 정부시기에 재벌 기업지배구조 개혁이 약화된 것을 설명하는 데에는 한계를 가진다. 이하에서는 각 관점에 대해 좀 더 자세히 서술하도록 하겠다.

1. 집권 세력의 특성(partisan approach)

정당을 중심으로 한 집권 세력의 특성이 기업지배구조 개혁의 결과를 결정짓는다는 주장(partisan approach)이 있다. 특히 집권 정당의 이념적 지향이 기업지배구조 개혁 과정에 결정적인 영향을 준다

는 것이다. 세계화의 흐름에서 노동조합이 약화되고 노동자라는 공통적 인식이 희미해지면서 좌파 정당, 특히 중도좌파(center-left) 정당이 중산층을 타겟층으로 삼게 되어 기업지배구조 개혁을 추진하게 될 가능성이 높아진다. 세계화라는 외부적 충격의 영향 하에서 경제성장을 위해 경제를 현대화(modernization)하는 것의 일환으로 기업지배구조 개혁을 추진하는 과정에서 우파 정당과 달리 중도좌파 정당은 대기업의 경영자나 소유자를 기득권 세력으로 인식하기 때문에 더 강력한 기업지배구조 개혁 조치를 실시하게 된다는 것이다. 치오피와 회프너(Cioffi and Höpner 2006)는 실제 독일, 프랑스, 이탈리아, 미국의 기업지배구조 개혁의 정치를 분석한 결과 이들 나라에서 중도좌파 정당이 집권했을 때 기업지배구조 개혁이 일어났으며 우파 정당이 집권했을 때 기업지배구조 개혁이 완화된 것을 집권 정당의 이념적 성향이 기업지배구조 개혁 추진에 영향을 주는 것으로 설명하고 있다.

이러한 관점에서 노무현 정부의 기업지배구조 개혁을 살펴보면 여당인 열린우리당은 이념적 지향에 따라 만들어진 정당은 아니지만 야당보다는 상대적으로 좌파적 관점에 가깝기 때문에 집권 정당이 중도좌파 정당의 특성을 가진다고 판단할 수도 있다. 이렇게 판단했을 때 노무현 정부의 집권정당인 열린우리당은 다수당으로서 기업지배구조 개혁을 추진할 강력한 힘이 될 수 있다. 그러나 실제로 노무현 정부의 기업지배구조 개혁을 추진한 것은 대통령과 행정부였고, 출자총액제한제의 개혁 후퇴가 집권정당인 열린우리당의 영향으로 이루어진 것을 치오피와 회프너(Cioffi and Höpner 2006)의 관점에서는 설명하기 어렵다.

2. 정치적 연합(coalitional approach)

기업지배구조 개혁 과정에서 기업의 이해관계자들의 선호와 이들이 각자의 선호에 따라 어떻게 연합하고 연합세력 중 누가 승리하느냐에 따라 기업지배구조의 개혁 결과가 결정된다는 주장도 있다. 기업지배구조와 관련된 행위자들은 기업지배구조에 영향을 미치는 각종 법들을 자신의 이익이 증진되는 방향으로 유도하기 위해 노력한다. 이 과정에서 이익이 일치하는 그룹들 간에 연합이 형성되고, 이러한 연합들 간의 투쟁이 정치적 영역에서 벌어진다. 정치인들은 이러한 투쟁을 자신의 정치적 입지를 강화할 기회로 활용하게 되고, 정치적 투쟁의 결과가 결국 한 기업안의 기업지배구조에 영향을 미치게 되는 것이다. 기업 안에서의 투쟁이 결국 기업 밖에서의 정치적 투쟁과도 이어지는 것이다(Gourevitch and Shinn 2005).¹⁵⁾ 이 과정에서 어떤 선호를 가진 정치적 연합이 정치적 투쟁에서 승리하는가에 따라 기업지배구조 개혁의 변화 정도와 양상이 달라질 수 있다.

거비치와 신(Gourevitch and Shinn 2005)은 소유자(owners), 경영자(manager), 노동자(worker)라는 기업지배구조의 행위자들이 각자의 선호를 가지고 있으며 그 선호에 따라 정치과정에서 결집한 연합 중 어느 연합이 승리하느냐에 따라 기업지배구조가 결정된다고 말한다. 정치제도는 행위자들의 선호를 결집시켜 결과가 나오기까지의 과정에 영향을 미친다. 이들은 각 연합의 형성과 누가 정치적 투쟁에서 승리하느냐에 따라 다음의 <표 2>와 같은 기업지배구조 변화의 결과가 나타난다고 주장하고 있다.

15) 김남규(2005)에서 재인용.

[표 2-1] 정치적 연합과 기업지배구조 결과

연합의 구성	승리 연합	정치적 연합의 명칭	예견되는 결과
계급 연합			
소유자+경영자vs.노동자	소유자+경영자	투자자 모형	분산형 ¹⁶⁾ (diffusion)
소유자+경영자vs.노동자	노동자	노동 모형	지배주주형 ¹⁷⁾ (blockholding)
부문별 연합			
소유자vs.경영자+노동자	경영자+노동자	코포라티즘 모형	지배주주형
소유자vs.경영자+노동자	소유자	과두 모형	지배주주형
소유와 발언권(property and voice) 연합			
소유자+노동자vs.경영자	소유자+노동자	투명성 모형	분산형
소유자+노동자vs.경영자	경영자	경영자중심 모형	분산형

출처: Gourevitch and Shinn(2005)

거비치와 신(Gourevitch and Shinn 2005)이 한국을 분석한 내용에 따르면 기업의 규모가 커지고 기술이 복잡해짐에 따라 소유자인 재

16) 분산형(diffusion) 기업지배구조는 다수의 외부 투자자들이 기업의 지분을 분산 소유하는 기업지배구조를 말한다. 주주의 이익을 가장 중시하여 주주 중심(shareholder-oriented) 혹은 주주 가치(shareholder value) 모델이라고도 불린다. 다수의 분산된 주주들이 주식시장을 통해 기업의 지분을 소유하고 거래하기 때문에 주식시장이 발달하고, 외부의 주주들이 내부의 기업정보를 알 수 있어야 합리적인 매매를 할 수 있기 때문에 공시제도와 회계제도의 기준이 법적으로 규정된다. 또한 다수의 외부 투자자들이 경영자를 효율적으로 감시하기 어렵기 때문에 대리인비용(agency cost)을 줄이기 위하여 사외이사가 존재하여 경영자를 감시하고 기업인수합병(M&A) 시장을 통해 경영자를 교체할 수 있다. 미국과 영국에서 나타나는 기업지배구조이기 때문에 영미형 기업지배구조라 불리기도 한다.

17) 지배주주형(blockholding) 기업지배구조는 기업 지분의 많은 부분을 소유하는 지배주주가 존재하는 집중적 소유구조를 가진 지배구조를 말한다. 주주보다 관련 기업, 노동자, 은행 등 이해관계자의 이익을 중시하여 이해관계자 중심(stakeholder-oriented) 기업지배구조라고도 불린다. 기업의 이해관계자들이 지분의 많은 부분을 소유하여 주식시장이 발달하지 않고, 은행을 통한 차입이라는 간접적 자본조달 비중이 높다.

별충수들도 전문 경영자가 필요하게 되었다고 말한다. 따라서 소유자의 선호가 경영자의 선호와 일치하게 된다. 노동자의 노동조합 가입률이 매우 낮은 한국의 상황¹⁸⁾에서 노동자들은 자신의 이익을 모아서 밝힐 수 있는 통로가 거의 없기 때문에 그들의 이익이 관철되기 어렵다. 이렇게 한국에서는 소유자와 경영자의 연합이 노동자보다 큰 권력을 가지고 있기 때문에 소유자와 경영자 연합이 승리할 가능성이 높다. 게다가 외환위기 이후 자본시장이 개방되면서 외부투자자가 소액주주보호를 강화할 것을 요구하였다.¹⁹⁾ 따라서 투자자모형이 될 가능성이 높아 분산형 기업지배구조를 가지게 될 확률이 높다는 것이다.

그러나 실제로 노무현 정부가 분산형 기업지배구조로 나아가기 위해 취했던 기업지배구조 개혁은 반대에 부딪치고 그 과정에서 개혁의 정도가 약화되었다. 노무현 정부 초기에는 공정거래법 상 출자총액제한제도를 유지하면서 재벌의 소유지배구조에 관한 정보공개를 확대하고 재벌의 비공개계열사의 공시의무를 강화함으로써 분산형 기업지배구조로 나아가려 하였으나 오히려 출자총액제한제도의 적

18) 고용노동부가 조사한 <2010년 전국 노동조합 조직현황>에 따르면 한국의 노동조합 조직률은 1989년 19.8%를 정점으로 1997~2001년 12%대, 2002~2003년 11%, 2004년 이후 10%대로 감소하였고, 2010년 9.8%로 낮아지고 있다(e고용노동뉴스 2011/11/16). OECD 통계에서 2010년 노동조합 조직률(전체 고용인구 대비 노동조합 가입자의 비율)을 살펴보면 덴마크 68.5%, 핀란드 69.9%, 노르웨이 54.8%, 스웨덴 68.2%로 높은 수준이며, 한국은 영국 26.4%, 일본 18.4%, 미국 11.4% 보다 낮은 수준의 노동조합 조직률을 보여주고 있다(OECD Stat Extracts 참조(<http://stats.oecd.org>))

19) 참여연대와 같은 시민단체는 템플턴, 스커더캠퍼, 메릴린치, 머큐리, 슈로더 등과 같은 외국의 기관투자자들과 함께 1997년부터 소액주주운동을 전개하여 소액주주보호의 강화를 요구한다. 소액주주운동을 통해 배임 등 부실경영에 대해 소액주주소송을 제기할 수 있는 최소지분율이 1%에서 0.01%로 낮아지고, 회계장부열람권을 행사할 수 있는 최소지분율도 3%에서 1%로 낮아졌으며, 개별이사에 대해 투표하는 것이 아니라 전체 이사진에 대해 투표권을 행사할 수 있도록 하여 소액주주들이 의사를 결집할 경우 소액주주의 이익을 대변할 수 있는 이사의 일부 선임이 가능한 누적투표제를 도입하는 등 소액주주보호를 강화하는 정책이 도입되었다.(신장섭, 장하준 2003 참조)

용을 받는 기준을 완화하고 예외 규정을 추가하였다. 또한 정치적 연합의 관점에서 노무현 정부의 기업지배구조 개혁을 살펴본다면 김대중 정부 때의 강력한 개혁 추진과 대비되는 노무현 정부 개혁 조치의 약화를 설명하기 어렵다. 김대중 정부와 노무현 정부의 소유자와 경영자의 연합 형성과 노동자의 권력이 소유자-경영자 연합에 비해 약한 상황은 변함이 없기 때문에 차이를 설명할 수 없는 것이다.

김남규(2005)는 정치적 연합 모델과 역사적 제도주의(historical institutionalism)를 채택하여 한국 기업지배구조 변화의 정치적 요인을 설명한다. 그는 제도를 정치에서의 특정한 권력분포를 반영하고, 이를 재생산하며 확대하는 것으로 보았다. 이러한 관점은 제도가 변화하기 위해서는 기득권을 지닌 이해관계자들의 이익이 제도의 변화를 받아들이는 방향으로 전환하거나, 그렇지 않을 경우 이해관계자들 간의 역학관계가 변화되어 기득권세력의 저항을 극복할 수 있어야 한다고 본다. 이러한 관점에 따르면 한국의 기업지배구조 개혁에서 정부, 시민단체, 외국자본, 국제기관 등으로 이루어진 개혁연합은 느슨하고 분산되어 있었기 때문에 재벌에게 유리할 수밖에 없었다고 판단된다. 특히 주도적으로 추진한 행위자인 정부가 단임제 대통령제로 인한 집권 후기 영향력 약화, 분점정부로 인해 권력이 더욱 약화되면서 재벌 지배주주의 기득권세력에 저항할 권력분포의 변화가 일어나지 않았다는 것이다. 또한 기존 기업지배구조에서 가장 큰 이익을 누리던 재벌 지배주주이자 경영자의 이익도 분산형 기업지배구조로 변화를 받아들이는 방향으로 변화하지 못했다고 한다. 재벌 지배주주이자 경영자가 적은 지분으로 재벌 기업집단 전체를 통제할 수 있는 소유구조를 바꿀 수 있는 유인이 없었다는 것이

다. 따라서 한국의 기업지배구조는 분산형 기업지배구조의 법적 도입에도 불구하고 기존의 지배주주형 기업지배구조를 유지하게 되었다고 주장한다.

김남규(2005)의 주장은 소유구조와 관련된 기업지배구조 개혁의 전반적인 약화 경향을 설명할 수 있다는 점에서 의미가 있다. 외환위기 직후 소액주주권 강화, 기업공시제도 강화, 회계제도 개편과 같은 개혁조치는 외환위기로 인해 일시적으로 재벌이라는 자본 세력이 약화되었고, 국가가 외환위기로 부실해진 금융기관에 공적자금을 투입함으로써 금융기관에 대한 통제력이 강화되어 국가의 권력이 일시적으로 강화되었기 때문에 가능했다. 그러나 민주화 이후 국가의 재벌에 대한 통제력이 약화되어 재벌에 권력이 더욱 집중되는 재벌의 구조적 지위는 외환위기 이후 변화하지 않았으며, 국가의 금융기관 통제를 통한 권력은 재벌이 은행의 차입금을 통한 자본조달 의존이 줄어들어 따라 그 영향력이 지속되지 못하였다. 재벌의 권력 강화와 국가의 권력 약화라는 경향은 외환위기에도 불구하고 지속되어 한국의 기업지배구조가 변화하지 않았다는 것이다. 그러나 이러한 설명은 노무현 정부가 김대중 정부처럼 보수적 정당과의 연합을 통해 정권을 획득한 것이 아니라 단일 세력으로 정권을 획득하였으며, 임기 중 탄핵 소추의 위기를 넘은 후 지지율이 상승하였고, 여당인 열린우리당이 다수당이 되었다는 권력분포에 있어 유리한 점을 가지고 있었음을 간과하게 되는 한계가 있다. 또한 한국 재벌 개혁 과정에서 기업의 정보 투명성과 관련된 기업지배구조가 변화한 김대중 정부 시기의 개혁 결과를 과소평가하게 되는 한계도 가질 수 있다.

3. 제도들 간의 상호보완성 (institutional complementarity)

세계화라는 외부적 충격에 대응하여 제도들 간의 상호작용에 따라 기업지배구조의 변화 여부가 결정된다는 주장이 있다. 즉, 세계화라는 외부적 충격이 왔을 때 기업지배구조에 영향을 주는 기존 제도들 사이의 상호보완성 때문에 기업지배구조가 그대로 유지될 수도 있고, 제도들 사이에 상호보완성이 부재하여 기업지배구조가 변화할 수도 있다는 것이다. 이러한 주장은 제도의 형성과 변화에 있어 장기적인(longue durée) 역사적 과정을 강조하는 역사적 제도주의(historical institutionalism)의 입장에서 제기되고 있다. 이러한 관점은 역사적으로 형성된 제도들이 기업지배구조 변화에 어떤 영향력을 주는지에 초점을 맞춘 분석이라 볼 수 있다.

자본주의 다양성 논의에서 조정경제시장(coordinated market economies, CMEs)의 대표적인 예로 거론되는 독일의 경우 금융세계화와 유럽통합이라는 외부적 충격으로 인해 장기침체와 대량실업이라는 위기를 맞이하여 기업지배구조 개혁의 압력에 직면하게 된다. 독일 연방하원은 2002년 투자자보호 장치의 개선과 불공정거래에 대한 규제 강화 등을 주요 내용으로 하는 제4차 자본시장육성법을 통과시킴(강수환 2011)으로써 기업지배구조 개혁을 추진하려고 한다. 그러나 독일은 관련 기업들 간에 서로 출자하여 지분을 소유하는 주식의 상호교차소유를 통한 집중된 소유구조와 법적으로 이사회를 구성할 때 노동자협의회를 포함시키도록 하는 노동관계 제도를 통한 노동자들의 기업지배구조 변화에 대한 조직적 저항이 서로 보완적인 효과를 일으켜 독일의 기업지배구조 개혁은 큰 변화를

일으키지 못하였다.

그렇다면 한국과 같이 국가주도(state-led)경제 혹은 발전국가(developmental state)로 분류될 수 있는 자본주의 경제모델의 경우 제도들 간의 상호보완성이 기업지배구조 개혁에 어떤 영향을 미칠 것인가? 강나희(Kang 2010)는 국가주도(state-led)의 자본주의 모델에서는 제도들 간의 상호보완성이 부재하여 제도의 변환(transformation)이 일어날 수 있다고 주장한다. 한국의 경우 1960년대에서 1980년대 중반까지 국가가 은행의 기업에 대한 자본제공을 통제하고 노동의 요구를 억제하고 재벌 대기업들에게 투자할 산업과 달성해야 할 성과를 지정해주는 강력한 국가 통제의 경제였다. 이 때 한국의 기업지배구조는 국가가 기업의 자본조달과 기업과 노동의 관계를 조정하고, 국가가 지시한 투자와 생산목표를 달성하는 한 소유자이자 경영자(owner-managers)인 재벌 총수가 경영에 있어 상당한 정도의 자유를 누리는 ‘강력한 경영자중심주의(strong managerialism)’의 특성을 보였다. 기업지배구조 결정에 영향을 미치는 금융체제(financial system)와 노동관계(labour relations)라는 두 가지의 자본주의 하부체제(sub-systems)를 구성하는 제도들이 상호작용하기보다 각 제도가 따로따로 국가의 영향만을 받음으로써 금융체제와 노동관계의 제도들에 상호작용이 일어나지 못했던 것이다. 이러한 상황에서 1980년대 후반 민주화로 인하여 국가의 영향력은 약화되었다. 더 이상 노동세력의 임금인상과 근로환경 개선 요구를 국가가 강압적으로 억누를 수는 없게 되었다. 게다가 세계화가 진행되면서 국가가 자본을 완전 통제하는 것이 불가능해졌다. 소유자이자 경영자인 재벌 총수는 국가의 통제를 받지 않게 되어 이전보다 더 큰 경영상의 자유를 누리게 된다. 외환위기 이후 금융체제는 주식시장을 완전 개방하게 되는 변화를 겪고, 노동관계는 정리해고자

자유로워지고 비정규직의 고용이 증가하는 변화를 겪게 된다. 이러한 변화는 자본주의 다양성 논의에서 말하는 자유시장경제(liberal market economies, LMEs)의 제도에 가까운 것이다. 한국 기업지배구조가 이처럼 경로를 바꾸는(path-shifting) 변환(transformation)을 할 수 있었던 것은 민주화와 세계화로 국가의 통제력이 약화된 상황에서 금융체제와 노동관계의 변화에 대응하는 모습이 변화에 저항하는 상호보완적 영향력을 발휘하지 못했기 때문이라는 것이다.

강나희(Kang 2010)의 한국 기업지배구조에 대한 분석은 외환위기 이후 김대중 정부시기에 일어났던 재벌 기업지배구조의 변화를 설명할 수 있다는 점에서 의미가 있다. 외환위기 이후 주식시장 개방과 부채비율 감축정책으로 재벌 대기업의 주식시장을 통한 자본조달의 비중이 높아졌으며, 정리해고에 대한 제한을 매우 완화하는 등 노동시장의 유연성이 높아졌다. 그러나 제도적 상호보완성의 부재로 기업지배구조의 변환을 설명하는 관점은 노무현 정부시기에 재벌 기업지배구조 개혁 정책이 약화된 것을 설명하는데 한계를 가진다. 기업의 자본조달과 기업과 노동의 관계가 변화하였음에도 재벌의 소유구조를 변화시키려는 노무현 정부의 정책은 정책 결정 과정에서 점차 기준이 완화되거나 정책으로 채택되지 못하게 되었다. 강나희(Kang 2010)는 한국 재벌의 기업지배구조가 주주의 가치를 중시하는 방향으로 나아가고 있다고 진단하지만 소유자이자 경영자인 재벌 총수의 통제력이 유지되거나 강화될 경우 주주의 가치가 경영상 결정의 우선이 되지 않을 수도 있다. 국가의 정책과 실제 기업의 행동에 차이가 발생하여 법적 제도로 도입이 되어도 실제로 제도 도입의 목적을 수행하지 못하는 경우도 발생하고 있다. 한국 기업지배구조 개혁 과정에서 분산형 기업지배구조로 나아가기 위해 사외이사제도를 법적으로 도입하였는데 소유구조가 변화하지 않아 실제

임명된 사외이사들이 소유자이자 경영자인 재벌 총수를 견제하지 못하고 재벌 총수의 결정에 승인만 하는 모습을 보이고 있다. 이에 대해 강나희(Kang 2010)는 제도 변화의 과정에서 정책 채택과 이행 사이의 시간차(time-lag)가 일어날 수 있기 때문에 그러한 차이가 발생할 수 있다고 설명하고 있다. 그러나 정책 도입과 이행 사이의 시간차 때문에 변화가 제한적이라면 김대중 정부에서 시작된 기업 지배구조 개혁이 노무현 정부에서 이행되어 변화하는 결과를 보여야 하는데 현실은 오히려 개혁이 둔화되는 모습이 나타났다.

Ⅲ. 분석틀

1. 담론(discursive approach)

기업지배구조 개혁을 설명하는 정치적 요소로서 위에서 언급하였던 집권 세력의 특성(partisan approach)과 정치적 연합(coalitional approach), 제도들 간의 상호보완성(institutional complementarity)은 모두 의회의 입법이라는 정치과정과 이를 통해 형성된 법적 제도의 기업지배구조에 대한 영향력을 중심으로 기업지배구조의 개혁을 분석하고 있다. 이는 정치과정을 의회의 입법과정과 이를 통해 제정된 법적 제도의 영향력이라는 공식적 제도(formal institution)를 중심으로 분석하는 공통점을 가지고 있다. 이는 대중의 여론, 전문가집단의 영향력 등이 정책 형성에 영향을 미치는 비공식적 제도(informal institution)를 통한 정치과정을 간과하는 한계를 가지고 있다. 특히 기업지배구조 개혁의 과정에서 법적 제도는 도입되었으나 실제 기업들이 법적 제도의 도입 취지와 다른 방향으로 제도를 이행하거나²⁰⁾, 법적 제도는 존재하지만 실제로 기업들이 그 제도를 시행하지 않고 있는 경우를 공식적 제도를 중심으로 하는 분석으로는 설명하기 어렵다. 따라서 정책 형성 과정에서 공식적 제도뿐만 아니라 비공식적 제도도 분석에 포함하는 관점으로서 제도의 변화를 담론

20) 사외이사제도의 경우 재벌의 소유자이자 경영자인 재벌 총수의 통제력이 매우 강력한 상황에서 기업 경영의 내부적 통제를 강화하기 위해 법적으로 상장기업의 경우 최소 이사회 4분의 1 이상이 사외이사로 구성되게끔 하였으나, 한국의 재벌 대기업에서는 사외이사를 재벌 총수 일가와 같은 선호를 가지거나 총수 일가의 결정에 반대하지 않을 사람을 사외이사로 선임하여 제도 도입 취지와 다른 방향으로 사외이사제도가 운영되고 있다. 금융지주사 사외이사들이 최근 3년간 400여건의 안건을 처리하면서 단 1건만 부결하여 거수기에 불과하다는 비판을 받고 있는 실정이다(연합뉴스 2013/03/17).

(discourse)으로 설명하는 관점에 주목할 필요가 있다.

기업지배구조 개혁은 담론이 어떻게 형성되고 어떤 과정으로 지배적인 담론이 되느냐에 따라 그 변화의 정도와 양상이 달라진다는 주장이 있다. 노스(North 1990)와 아오키(Aoki 2001)는 ‘공통의 믿음 변화(joint belief shift)’가 제도의 변화를 일으킨다고 말해 제도의 변화를 일으키는데 인식(cognition)의 중요성을 강조하였다. 이들에 따르면 기업지배구조 개혁이라는 법적 제도의 변화에도 불구하고 실제 기업지배구조의 내용이 변화하지 않는 독일과 이탈리아와 같은 경험적인 사례는 집권 세력의 특성, 정치적 연합이 아니라 그 제도에 대한 사상(ideas)의 변화로 설명할 수 있다는 것이다. 컬페퍼(Culpepper 2005)는 주변부의 행위자가 아니라 중심적인 행위자로부터 담론의 변화에 대한 신호가 나타났을 때 제도를 변화시킬 수 있는 사건이 발생한다고 말한다. 프랑스의 기업구조인 상호 주식소유(cross-shareholding)가 변화한 것은 AXA 그룹의 경영자라는 기업 지배구조의 중심적 행위자가 상호 주식소유의 견고한 네트워크 내에서 다른 기업의 지분을 계속하여 소유하는 것에 대한 전략적 가치를 더 이상 인식하지 못하게 된 것²¹⁾으로 설명할 수 있다. AXA 그룹 경영자의 인식 변화가 다른 기업의 경영자들에게 전해져 인수 합병에 대한 방어책으로 상호 주식소유의 효과에 대한 논란을 일

21) 1990년대 후반 프랑스 기업의 지분소유에서 외국의 기관투자자(주로 영국과 미국)의 비중이 커지기 시작한다. 포트폴리오(portfolio) 투자를 통해 자본이익을 추구하는 외국 기관투자자들의 프랑스 기업에 대한 지분소유 증가는 프랑스 기업들의 다른 기업들에 대한 지분소유의 가치를 평가하는 기준을 변화하게 만든다. AXA는 UAP라는 기업의 인수합병을 시도하면서 UAP가 기존에 사업상 전략적인 목적으로 가지고 있던 다른 기업들의 지분들을 포트폴리오 투자의 관점에서 재평가하게 된다. UAP는 프랑스의 주식 교차소유 네트워크에서 핵심적인 위치를 차지하고 있었기 때문에 AXA의 지분에 대한 가치 재평가는 프랑스 기업들에게 큰 영향을 미치게 된다(Culpepper 2005).

오키게 되었고 다른 경영자들의 인식도 변화하면서 상호 주식소유라는 기업지배구조가 와해되기 시작하였다는 것이다.

담론의 관점에서 노무현 정부의 기업지배구조 개혁을 살펴보면 한국 사람들이 재벌에 대해 가지는 이중적 인식이 노무현 정부의 기업지배구조 개혁의 추진력을 떨어뜨린 것이라 볼 수 있다. 한국 사람들은 재벌의 문제점을 인식하고 기업지배구조 개혁의 필요성을 느끼는 동시에 재벌기업에 대한 애착을 가지고 있다는 것이다.²²⁾ 가까운 사람 중 한 명은 꼭 재벌기업에 다녀 친근감을 느끼거나, 국가의 대표기업(national champion)으로서 자부심을 느끼는 인식구조가 재벌의 기업지배구조 개혁에 대한 부정적 담론을 확대시켜 기업지배구조 개혁을 저지하는 영향력을 발휘할 수 있다. 담론의 영향력은 외환위기 직후 재벌에 대한 부정적 인식이 매우 컸을 때 기업지배구조 개혁을 지지하는 동력이 되어 빠르고 광범위한 개혁 조치를 취할 수 있었지만, 노무현 정부시기에 재벌에 대한 우호적인 담론으로 인해 개혁이 쉽지 않았음을 모두 설명할 수 있다. 그러나 재벌에 대한 우호적인 담론을 중시하는 관점은 이러한 담론이 어떻게 생성되는지에 대한 고찰이 부족하다는 한계가 있다.

이 지점에서 슈미트(Schmidt 2008)의 연구를 자세히 살펴볼 필요가 있다. 슈미트(Schmidt 2008)는 제도의 변화에 대한 담론의 영향력을 주장하면서 사상(ideas)과 담론(discourse)을 구분하여 설명하기도 하였다. 사상이 내용적인 측면에 주목하는 개념이라면, 담론은

22) 내일신문이 2012년 2월 정례여론조사를 시행한 결과 10명 중 7명이 재벌개혁 논의에 동의하는 것으로 나타났다. 출자총액제한제도 부활에 찬성한다는 응답이 69.7%에 달했으며, 민주통합당이 제안한 재벌세 도입에 찬성한다는 응답도 70.3%에 달했다(내일신문 2012/02/01). 그러나 2012년 2월 새누리당 싱크탱크인 여의도연구소의 여론조사 결과를 살펴보면 대기업과 재벌들이 국가발전에 기여했는가 하는 질문에 긍정적인 답변이 61.8%, 부정적인 답변이 31.5%로 집계되었다(KTN-news 2012/02/09). 이는 재벌이 국가발전에 기여했다는 긍정적인 인식과 재벌 개혁이 필요하다는 인식이 동시에 존재하고 있음을 보여주고 있다.

내용도 포함하지만, 사상을 전달하는 과정에서 서로 영향을 주고받는 과정(interactive process)을 포함한 개념이라는 것이다. 그에 따르면 기업지배구조 개혁에서 담론의 역할을 살펴볼 때 담론의 개념에 포함된 과정에도 주목해야 할 것이다. 재벌이 외환위기 이후 기업 경영활동을 함에 있어 사람들에게 우호적인 영향을 주었을 때 그 결과로 우호적인 담론이 생성될 수도 있지만, 재벌기업 경영자가 기업지배구조의 중심적 행위자로서 자신의 이익을 위해 담론을 생성해 낼 수도 있는 것이다. 본 연구는 기업지배구조 변화의 정치적인 요인을 살펴보고자하기 때문에 담론 형성의 메커니즘을 밝히는 것을 담론 내용의 변화를 살펴보는 것과 병행하여 살펴보는 것이 더 적절한 방법이 될 것이다.

2. 정치적 주목도(political salience)와 담론 형성

본 연구는 노무현 정부의 기업지배구조 개혁이 이전 김대중 정부의 개혁과 달랐던 것을 재벌에 대한 담론의 변화에서 찾고자 한다. 특히 담론의 변화가 어떤 조건에서 일어나는가에 초점을 맞추어 담론 형성의 공식적, 비공식적 정치 과정과 담론 형성의 주도 세력을 살펴봄으로써 기업지배구조 개혁의 정치적 요인을 분석하려고 한다.

컬페퍼(Culpepper 2011)는 정치적 주목도(political salience)에 초점을 맞추어 담론의 형성을 살펴보고 이것이 기업지배구조 변화에 어떠한 영향을 미쳤는지 분석한다. 그는 정치적 주목도가 높은 이슈의 경우 유권자들이 이를 중요하게 여기기 때문에 정치가들은 그 이슈에 개입하려고 하는 강력한 유인을 가지게 된다고 말한다. 따라서 정책 형성에 있어 의회와 같은 공식적 제도(formal institution)가 큰

영향력을 발휘하게 되며, 유권자들의 입장이 반영된 정책이 추진될 가능성이 높다. 그러나 정치적 주목도가 낮은 이슈, 특히 매우 복잡하고 전문적인 분야의 이슈일 경우 대중의 정치적 관심이 멀어지게 되어 대중의 입장에서 정책이 추진되기보다 관련 전문가들로 구성된 이익집단의 입장만이 반영되어 정책이 결정된다는 것이다. 또한 정치인들이 정치적 주목도가 낮은 이슈에 개입하려고 하는 유인이 적기 때문에 정책 형성 과정에서 공식적 제도보다 힘(power)과 비공식적 제도(informal institution)가 더 중요해진다고 말한다. 이렇게 정치적 주목도가 낮은 경우의 담론 형성 과정을 컬페퍼(Culpepper 2011)는 ‘조용한 정치(Quiet Politics)’라고 칭하기도 하였다. 문제는 관련 전문가들이 개혁의 대상인 경우가 많다는 점이다. 재벌의 경영활동이 문제가 되어 외환위기가 발생했지만 기업 경영이 고도의 전문성을 요구하기 때문에 개혁의 방향을 문제가 된 경영활동을 한 경영자에게 맡기게 될 가능성이 있다.

컬페퍼(Culpepper 2011)는 기업지배구조 개혁이 기업 내부의 통제제도, 금융제도, 노동제도 등을 망라한 광범위한 문제이고 이 제도들이 상호 관련되어 있기 때문에 매우 복잡하여 정치적 주목도가 떨어지는 분야라고 말한다. 따라서 기업지배구조 개혁의 결과는 기업지배구조라는 이슈에서 전문성을 가지고 있는 경영자 조직의 정치적 선호에 따라 달라진다고 한다. 정치적 주목도가 낮은 기업지배구조 개혁 과정에서 경영자들은 다음과 같은 비공식적 제도를 통해 개혁의 결과에 영향을 미친다. 첫째, 경영자 조직이 정부 관료와 의회 의원들에게 강력한 로비 능력을 발휘하여 경영자에게 유리한 담론과 정책의 형성을 주도할 수 있다. 로비는 자본의 힘에서 비롯되기도 하지만 경영자들의 기업지배구조에 대한 전문성과 기업이 사용할 수 있는 변호사들의 역량에서 비롯되기도 한다. 기업지배구조

에 대한 법적 제도의 변화가 어떤 영향을 끼치는지 경영자들만큼 알고 있는 정부 관료나 의회 의원들이 거의 없으며, 이는 정치적 주목도가 낮은 기업지배구조 개혁이라는 이슈에서 관료나 정치인들이 자신의 시간과 노력을 투자할 유인이 없기 때문이다. 둘째, 정부에서 어떤 정책을 시행하려고 하기 전에 비공식적 정책 개발팀(informal working groups)을 만들어 이들에게 의제를 설정할 권한을 부여하게 되는데, 의제를 설정하는 과정에서 경영자의 선호가 영향력을 끼칠 수 있다. 정책 개발팀에 경영자의 목소리가 반영되지 않을 수는 없다. 그러나 이들이 가지고 있는 기업지배구조에 대한 정보의 양과 질이 학자나 정치인보다 크기 때문에 이들의 선호가 정책 결정에 지배적인 영향력을 발휘할 가능성이 크다. 셋째, 언론이 경영자의 전문성을 존중하여 경영자의 의견에 동조하기 쉬우므로 경영자가 기업지배구조에 대한 언론보도 내용의 틀을 자신의 선호에 따라 만들 수 있다.

이러한 경영자의 정치적 선호는 노동조합의 힘에 영향을 받는다. 기업 수준의 노동조합의 힘이 약한 프랑스와 일본에서는 기업의 경영자가 급진적인 재조직화와 세계 경제에서 기업 활동을 하는 대가로 활발한 기업인수합병 시장을 수락하는 것이 가능하여 기업지배구조의 변화가 일어난다. 반면에 독일과 네덜란드처럼 노동자들의 노사협의회가 효과적인 거부권(veto power)을 가지고 있을 정도로 확고하게 자리 잡고 있는 곳에서는 경영자들이 다른 이해관계자들과의 현존하는 네트워크를 거부하는 것은 노사협의회와의 충돌이라는 막대한 비용을 발생시키는 일이기 때문에 기업지배구조의 변화가 많이 나타나지 않았다.

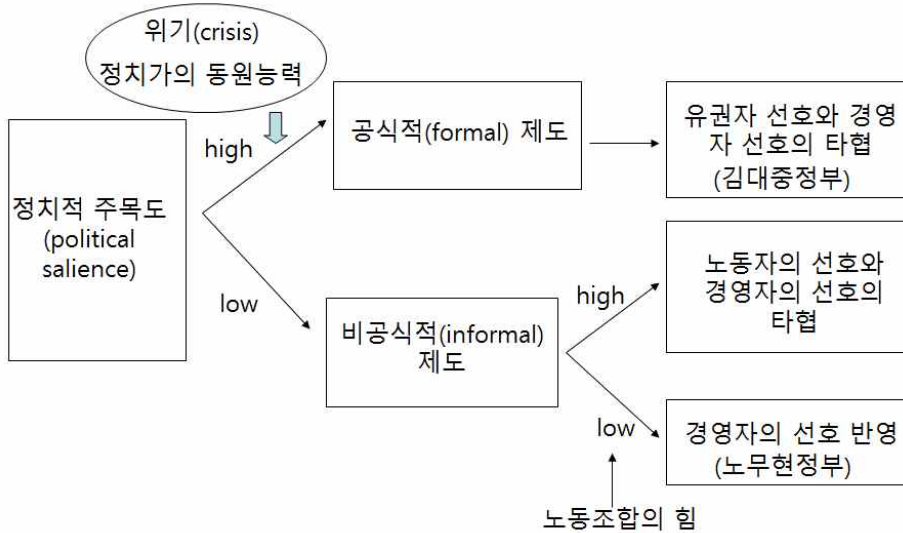
그렇다면 기업지배구조 개혁이라는 이슈는 이처럼 복잡하고 전문

적이기 때문에 항상 정치적 주목도가 낮은 수준이고, 따라서 기업 지배구조 개혁의 결과는 항상 경영자의 선호가 반영되어 나타나는 것일까? 컬페퍼(Culpepper 2011)는 정치적 주목도가 떨어지는 분야도 정치적으로 관심을 받는 이슈가 될 수 있다고 말한다. 이는 위기(crisis)나 정치적 자율성을 누릴 수 있는 정도의 능력과 명성을 가진 정치가의 동원 노력으로 가능하다는 것이다. 예를 들어 미국의 엔론(Enron) 회계부정사건이 일어나면서 언론이 이에 대한 부정적인 보도를 쏟아내었고 회계제도라는 기업지배구조의 한 부분이 대중의 주목을 받게 된 것은 위기라는 요소가 복잡하고 전문적인 기업지배구조라는 이슈의 정치적 주목도를 높인 것을 보여준다. 정치가들은 널리 공유되는 가치(깨끗한 공기, 맑은 물, 건강, 안전 등)와 관련지어 대중의 감성을 조직화할 수 있다(Wilson 1980). 기업지배구조 개혁도 정치가들이 전문적인 내용을 근거로 하여 대중에게 이성적인 설득을 하기 보다는 대중이 감성적으로 바로 와 닿을 수 있도록 의제를 설정하고 담론을 형성한다면 정치적 주목도가 높은 이슈가 될 수 있다는 것이다.

3. 연구 가설

앞에서 살펴보았듯이 정치적 주목도(political salience)는 담론이 형성되는 과정에 영향을 미칠 수 있다. 그리고 담론의 형성이 의회와 같은 공식적 제도(formal institution)를 통해 이루어지는지 혹은 대중의 여론과 전문가집단의 영향력과 같은 비공식적 제도(informal institution)를 통해 이루어지는지에 따라 반영될 수 있는 선호가 달라진다. 이러한 분석틀을 단순화하면 다음의 그림과 같이 나타낼 수 있다.

[그림 3-1] 정치적 주목도에 따른 담론 형성 과정



외환위기 직후인 김대중 정부에서 정치적 주목도가 떨어지는 기업 지배구조 개혁이 정치적 관심을 받을 수 있었던 것은 위기(crisis)라는 요소 때문이었다. 대중은 기업 경영활동에 대한 전문적인 지식이 없다 하더라도 외환위기의 원인으로 지목되는 재벌 기업지배구조에 문제가 있음을 주목하지 않을 수 없었다. 그러나 김대중 정부 임기 내에 IMF의 차관을 모두 갚고 외환위기를 극복하였다고 선언한 이후에 추진하고자 하는 기업지배구조의 개혁은 정치적으로 주목도가 떨어지는 일이 되어 버렸다. 경제상황은 여전히 정치적으로 관심을 받는 사안이었지만 기업지배구조처럼 전문적이고 복잡한 문제에 사람들은 시간과 노력을 들이지 않으려고 하였다. 대통령 선거 과정에서 노무현 후보자는 서민을 위한 공약이자 경제구조 개혁을 위한 공약으로 재벌개혁을 천명했다. 그러나 노무현 정부시기에는 김대중 정부처럼 외환위기라는 요소가 없었기 때문에 김대중 정부 때보다 재벌 기업지배구조 개혁에 대한 사람들의 주목도가 떨어지게 되었다.

따라서 위에서 제시한 분석들에 따라 김대중 정부와 노무현 정부의 기업지배구조 개혁을 살펴보면 다음과 같은 연구 가설을 세울 수 있다. 김대중 정부는 기업지배구조 개혁이 정치적 주목도가 낮은 이슈임에도 외환위기라는 외부적 영향으로 인해 정치적 주목도가 높아져 공식적 제도를 통해 재벌 개혁에 대한 담론이 형성됨에 따라 개혁 조치에 유권자들의 선호가 반영되어 강력한 개혁이 가능했다. 반면 노무현 정부는 외환위기의 극복으로 기업지배구조 개혁 이슈의 정치적 주목도가 낮아져 공식적 제도보다 비공식적 제도를 통해 재벌 개혁에 대한 담론이 형성되었고, 노동조합의 힘이 약했기 때문에 개혁 조치에 재벌 경영자의 선호만이 반영되어 개혁의 약화가 나타났다.

IV. 김대중, 노무현 정부의 재벌 개혁

1. 김대중 정부의 재벌 개혁

(1) 재벌 부채비율 감축

김대중 정부의 재벌 개혁은 외환위기를 맞은 한국 경제의 문제점을 해결하고 위기를 극복하기 위한 정책에 초점을 맞추었다. 특히 외환위기를 초래한 원인으로 재벌의 단기 부채를 통한 무분별한 다각화가 지목되면서 부채비율을 줄이는 것이 가장 먼저 재벌 개혁 정책으로 제시되었다. 한국 정부는 외환위기 이후 5대 재벌들에게 1997년 말 평균 473%에 달하던 부채비율을 1999년 말까지 200% 이하로 축소시키라는 실현 불가능할 듯한 지침을 내렸다. 그러나 재벌들은 이 지침을 초과달성 하였다. 4대 재벌(중간에 부도난 대우그룹은 제외)은 평균 부채비율을 1998년 235%로 낮추고 1999년에는 148.9%까지 낮췄다. 30대 재벌의 부채비율도 2000년에 200% 이하로 낮아졌다(신장섭, 장하준 2003). 다음의 표는 김대중 정부의 재벌 개혁 정책 시행 후 낮아지는 재벌의 부채비율 추이를 보여준다.

[표 4-1] 재벌의 부채자본비율 추이(%)

	1995년	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년
5대 재벌	297.6	344.2	472.9	235.1	148.7	162.0
6-30대 재벌	435.1	460.8	616.8	497.1	498.5	186.0
30대 재벌 평균	347.5	386.5	512.8	379.8	218.7	171.2

출처: 공정거래위원회(www.ftc.go.kr)²³⁾

참조: 연말 수치. 금융계열사는 제외. 2001년부터 공정거래위원회는 30대 재벌에 대한 통계를 별도로 내지 않고 있음.

23) 신장섭, 장하준(2003)에서 재인용.

김대중 정부는 부채비율을 줄이는 유인을 제시하거나 규제를 통해 감축을 유도하는 것이 아니라, 일률적으로 부채비율 기준을 설정하고 금융감독기관이 직접 모니터하도록 하였다. 김대중 정부는 공정거래 위원회의 부당내부거래 조사 결과 5대 재벌에 벌금을 부과하고(1998년 7월 29일), 금융감독위원회가 은행과 금융기관에 기업어음(CP)과 회사채(CB) 보유 한도를 제한하고, 금융감독위원회와 경제부처 장관들이 재벌 개혁에 대한 강력한 의지를 발표함으로써 재벌들에게 압박을 가했다.²⁴⁾ 결국 김대중 정부는 금융 제재 위협으로 5대 재벌이 주채권은행과 재무구조개선약정을 체결하도록 하는 데 성공했다(Mo and Moon 2003). 김대중 대통령은 5대 재벌의 경영자들을 만나 부채비율 감축을 직접적으로 요구하기도 하였다(1999년 4월 26일).

부채비율 200% 감축 정책에 대해 전경련은 경제구조개혁 및 실업 대책 특위 소속 국회의원과의 간담회에서 재계는 부채비율 감축을 위한 자산의 매각 과정에서 발생할 수 있는 불이익을 개선할 수 있는 조치를 취해 줄 것을 요청하였다고 밝혔다.²⁵⁾

(2) 재벌지배구조 개혁

외환위기라는 한국 경제의 문제점을 단기적으로 해결하기 위한 재벌의 부채비율 감축 정책 외에도 김대중 정부는 IMF가 제시한 이행조건에 포함되어 있는 재벌의 기업지배구조 개혁을 통해 한국 경제의 장기적인 발전을 꾀하고자 하였다. 세부적인 내용은 다음의 표와 같다.

24) 지주형(2011) 참조.

25) 재계는 석유화학이나 철도차량, 항공산업 등 사업구조조정업종의 금융부채에 대해 우선출자전환하고 재무구조개선을 유도하는 외자유치를 추진하는 방안을 강구할 것을 촉구하였다. 또한 5대계열 대출금 출자전환 기업을 선정하여 출자전환 방안을 마련하고 부채-출자전환에 대한 인센티브 부여 및 절차 간소화를 강조하였다. 자산재평가 이후 1년 내에 동재평가자산을 양도 매각하는 경우에 자산재평가를 인정하여 법인세 및 특별부가세 부과를 완화해 줄 것을 제안하기도 했다.(전경련 보도자료 1999/03/05)

[표 4-2] 재벌지배구조 개혁 내용

항목	주요 내용
공정거래규제	<ol style="list-style-type: none"> 1. 불공정 내부거래에 대한 제재 강화 2. 계열사 출자총액 그룹 순자산의 25% 이내로 제한 3. 계열사 지급보증 금지
회계기준	<ol style="list-style-type: none"> 1. 통합재무제표 도입 2. 상장사 및 재벌계열사 외부감사선임위원회 설립 의무화
금융시장을 통한 통제	<ol style="list-style-type: none"> 1. 은행대출 규제 <ul style="list-style-type: none"> - 부채자본비율 200% 실질적 대출 한도상한으로 사용 - 계열사 지급보증에 의한 신규대출 금지 - 신(新)자산분류기준(FLC)에 의해 기업위험도 상시 감시 2. 기업인수합병(M&A)시장 자유화 <ul style="list-style-type: none"> - 적대적 인수허용 - 외국인 주식보유 규제 철폐
내부지배구조	<ol style="list-style-type: none"> 1. 사외이사제도로 전환 <ul style="list-style-type: none"> - 전체 이사 1/4이상 사외이사 임명 의무화 2. 대주주 책임강화 <ul style="list-style-type: none"> - 재벌 소유주 그룹 주요 기업의 이사로 등록 의무화 - 회장실 철폐 3. 소액주주 권한강화 <ul style="list-style-type: none"> - 소액주주소송 및 장부열람권 강화. - 소액주주의 이사 및 감사 해고 권한 강화 - 누적투표제 도입 4. 기관투자가 권한 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 투신 및 은행펀드에 편입되어 있는 주식에 대한 투표권 인정

출처: 기획재정부(www.mosf.go.kr), SERI(2001)²⁶⁾

① 공정거래규제

김대중 정부는 외환위기로 인해 폐지하였던 출자총액제한제를 부활시키고 계열사의 지급 보증을 금지시킴으로써 무분별한 다각화를 방지하는 동시에 소수 지분으로 재벌 기업집단 전체의 경영에 관한 결정을 독점하는 소유와 지배의 괴리를 막으려고 하였다. 외환위기가 발생하여 국내 기업이 외국 자본에 줄줄이 넘어가면서 국내 기업을 외국 자본의 적대적 인수합병(M&A)로부터 보호해야 한다는 재계의 강력한 요구에 따라 1998년 2월 출자총액제한제는 폐지되었다. 출자총액제한제 폐지 이후 2000년 4월까지 재벌(기업집단)의 순환출자가 17조원에서 46조원으로 2.7배나 급등하는 등 폐해가 심각했고 재벌 개혁의 여론이 들끓자 김대중 정부는 2001년 4월 출자총액제한제를 되살렸다(시사인 2008/01/07).

출자총액제한제를 다루는 공정거래법 시행령 개정 움직임에 대해 재벌들은 우려의 시각을 나타내었다. 재벌들은 출자총액제한제의 부활 자체에 반대하지는 못하고 출자총액제한제의 예외 적용을 확대하거나 적용 대상 기준을 완화하는 등 김대중 정부가 추진하는 정책에 대한 수정을 요구하였다. 전국경제인연합회(이하 전경련)는 공정거래법 시행령 개정 이전 2001년 3월 16일 정부에 시행령 개정 사안에 대한 수정을 건의하기로 했다. 첫째, 출자총액 한도초과분을 2002년 3월 말까지 해소 완료하도록 한 것을 증시에 부담을 주지 않기 위해 유예 기간을 2-3년 연장해 줄 것을 요청하였다. 둘째, 주력 업체가 화의²⁷⁾중인 그룹은 대규모 기업집단 지정에서 제외해 줄

26) 신장섭, 장하준(2003)에서 재인용.

27) 화의란 채무자가 파산선고를 받아야 할 상태에 처한 경우 법원, 정리위원, 관제인의 보조 감독하에 채무자와 채권자들 사이에 협정을 체결하여 채무변제 방법을 정하고 이에 따라 파산선고를 면하는 제도이다(한국경제 대출용어). 채무자에게 파산이 선고되면 채무자로서는 좀처럼 경제적으로 재기하기가 어려울 뿐 아니라 채권자를 위하여서도 그 파산관제인의 환가가 반드시 유리하지는 못할 것이므로 그 배당도 기대할 것이 못된다. 따라서 채권자의 이익을 현저하게 해

것을 요구하였다. 전경련은 화의가 결정되면 화의조건에 따라 대주주가 지배력을 행사하지 못하며, 계열사 매각이나 채무보증에 제약을 받게 되기 때문에 화의중인 기업이 속한 그룹이 대규모 기업집단에서 제외되어야 한다고 주장하였다. 셋째, 전경련은 대규모 내부거래 의결 대상 집단의 확대를 유보해 줄 것을 건의하였다. 이들은 증권거래법의 개정으로 상장회사는 계열사와 거래할 경우 이사회에서 의결하고 주주총회에 보고하므로 공정거래법으로 대상을 확대할 필요가 없으며, 법인세법에서 비상장사를 포함한 모든 기업에 대해 부당한 내부거래를 금지하고 있으므로 대규모 내부거래 의결 대상 집단을 확대할 필요가 없다고 주장하였다. 넷째, 공기업을 대규모 기업집단으로 지정해 줄 것을 요청하였다. 정부가 공기업 자회사 민영화 계획을 발표하였지만 아직 민영화가 이루어지지 않았고 자회사가 존속되는 공기업이 있는데, 현시점에서 민간기업과 경쟁관계에 있으므로 일단 대규모 기업집단으로 지정해야 한다고 주장하였다.²⁸⁾

② 내부지배구조

기업 내부지배구조 개혁 조치들은 경영투명성을 높이고 재벌 소유주들의 경영책임을 강화하는데 초점이 놓였다(신장섭, 장하준 2003). [표 4-2]에서 제시된 4가지 정책 중 소액주주 권한 강화가 가장 많이 논의되었던 정책이라 할 수 있다. 소액주주 권한 강화는 정부의 정책으로부터 시작된 것이 아니라 시민단체의 소액주주운동으로부터 시작되었다는 특징이 있다. 한국에서 소액주주운동에 불을 당긴 것은 1997년 6월에 참여연대에 의한 삼성전자자의 신주발행 무효의

치지 않는 범위에서 파산을 예방할 수 있다면, 채무자는 물론 채권자에게도 유리하다. 파산이 개시되기 전에 파산절차 밖에서 파산을 예방하는 방법으로 이용하려는 것이 화의이다(한국수출입은행 용어사전).

28) 전경련 보도자료(2001/03/17) “출자총액제도, 상시구조조정에 맞게 개선해야” 참조.

소가 제기되면서부터이다.²⁹⁾ 이후 1998년 9월 참여연대는 5대 재벌 주력계열사 10주 갖기 캠페인 등을 통해 소액주주운동을 더욱 활발히 펼쳐나갔다. 재벌을 상대로 한 시민단체의 소액주주운동은 언론도 주목하게 되었다. 이러한 흐름은 김대중 정부에 의해 소액주주의 권한 강화를 법령에 명시하는 결과로 이어졌다. 김대중 정부는 1998년 12월 상법을 개정하면서 소액주주 권한 강화 정책으로 주주제안제,³⁰⁾ 집중투표³¹⁾를 신설하고 소액주주에 의한 소집청구,³²⁾ 주주의 대표소송,³³⁾ 주주의 회계장부열람권³⁴⁾의 행사요건을 완화하였다.

재벌들의 소액주주 권한 강화에 대한 입장은 소액주주운동에 대한 경제5단체 공동선언문³⁵⁾에 잘 나타나 있다. 첫째, 과도한 소액주주운동은 오히려 기업에 대한 시장의 불신을 야기하고 이로 인한 주가의 하락은 전체주주 이익을 침해하는 결과를 가져올 수 있다는 것이다. 둘째, 소액주주운동은 외국의 기관투자자들을 대상으로 한

29) 참여연대측은 삼성전자가 이건희 회장의 아들인 이재용에게 변칙상속의 수단인 수단으로 시가보다 저렴한 가격으로 사모전환사채를 발행하여 그 대부분을 이재용에게 배정한 후 이를 주식으로 전환한 것에 대해 이는 소액주주의 신주인수권을 침해하고, 의결권을 희석한 것이며, 전환가격이 발행일의 시가보다 낮게 책정되었으므로 소액주주의 이익을 침해하였다고 주장하였다. 그리하여 신문광고와 캠페인 등으로 삼성전자 소액주주들을 규합하여 신주발행무효의 소를 제기하였다(법률저널 2001/09/13).

30) 의결권 없는 주식을 제외한 발행주식총수의 100분의 3이상에 해당하는 주식을 가진 주주는 이사에 대하여 회일의 6주전에 서면으로 일정한 사항을 주주총회의 목적사항으로 할 것을 제안할 수 있다(상법 제363조의2).

31) 2인이상의 이사의 선임 목적을 목적으로 하는 총회의 소집이 있을 때에는 의결권없는 주식을 제외한 발행주식총수의 100분의 3이상에 해당하는 주식을 가진 주주는 정관에서 달리 정하는 경우를 제외하고는 회사에 대하여 집중투표의 방법으로 이사를 선임할 것을 청구할 수 있다(상법 제382조의2).

32) 발행주식의 총수의 100분의 3이상에 해당하는 주식을 가진 주주는 회의의 목적사항과 소집의 이유를 기재한 서면을 이사회에 제출하여 임시총회의 소집을 청구할 수 있다(상법 제366조).

33) 발행주식의 총수의 100분의 1이상에 해당하는 주식을 가진 주주는 회사에 대하여 이사의 책임을 추궁할 소의 제기를 청구할 수 있다(상법 제403조).

34) 발행주식의 총수의 100분의 3이상에 해당하는 주주는 이유를 붙인 서면으로 회계의 장부와 서류의 열람 또는 등사를 청구할 수 있다(상법 제466조).

35) 전경련 보도자료(2001/03/07) “소액주주운동에 대한 경제계의 입장”

위임권 확보를 통해 이루어지고 있는데 그 과정에서 한국 기업의 잘못된 점을 과장하거나 왜곡 전달함으로써 국내기업의 대외신인도를 떨어뜨리고 기업가치의 증가를 통한 주주이익의 향상과는 거리가 먼 방향으로 움직이고 있다고 주장한다. 특히, 국내의 대표적인 우량기업들을 소액주주운동의 대상으로 삼은 점이 외국인 투자자들에게 여타의 수많은 국내기업들에 대한 부정적인 인식을 갖게 할 수 있다고 말한다. 셋째, 소액주주운동이 기업경영의 효율성을 저하시킨다고 주장한다. 시민단체의 소액주주운동이 경제민주화라는 명분 아래 경제논리보다는 정치논리로 경영을 이끌어 가려는 움직임이라는 것이다. 넷째, 소액주주운동에 의해 과도하게 경영권이 침해되었을 때 창의적 기업가정신이 발휘될 수 없으며, 이는 결국 기업의 가치를 떨어뜨리고 주주의 이익을 훼손할 것이라고 주장한다.

2. 노무현 정부의 재벌 개혁

노무현 정부의 재벌 개혁은 출범 당시 개혁에 대한 의지가 강했던 것에 비해 초기부터 개혁의 범위가 줄어들거나 예외 적용이 늘어나는 것을 볼 수 있다. 2007년 당시 민주당의 노무현 대통령 후보는 20대 정책목표의 하나로 “재벌개혁 등 공정한 경쟁질서 확립”을 제기하면서 재벌의 정경유착 관행 근절, 재벌 계열사 간 상호출자-채무보증 금지 및 출자총액제한 유지, 금융회사 계열분리 청구제 도입, 증권분야 집단소송제 조기 도입, 상속·증여세의 완전포괄과세 도입으로 편법상속과 증여 방지, 회계정보와 공시의 투명성 강화 등 기업의 경영투명성 지속적 제고를 공약했다.³⁶⁾ 노무현 대통령은 당

36) 새천년민주당 정책선거특별본부(2002) 『당당한 대한민국 몇몇한 노무현:16대 대통령선거 핵심공약, 4대 비전 20대 기본정책 150대 핵심과제』

선인 시절 전경련 최고경영자 신년포럼(2003년 2월 14일)에 참석하여 ‘참여정부의 경제정책 방향’이라는 강연을 하였다. 당시의 강연 내용은 다음과 같다.

“외형을 부풀리고 지배력을 부당하게 행사하는 대기업 집단들의 건전하지 못한 행태가 완전히 달라지지 않았으며...지나친 경제력 집중이 사회통합과 계층통합을 해치고 있다는 목소리에 귀를 기울여야 한다. 기업의 투명성과 지배구조가 개선됐다고는 하지만 외국 투자자들의 눈에는 여전히 미흡하고 미진하다. 분식회계, 허위공시, 주가조작 같은 명백한 불법행위가 아직 남아있다. 땀 흘리지 않고 쉽사리 부를 이전하고 축적하는 후진적인 풍토는 이른 시일 내에 불식되어야 한다.”³⁷⁾

노무현 정부 출범을 며칠 앞둔 2003년 2월 17일, 참여연대가 고발한 SK그룹 주식 부당 내부거래 의혹에 대해 검찰이 수사에 착수했다. 새 정부의 ‘재벌개혁 신호탄’이라는 관측이 쏟아졌다(참여정부 국정브리핑 특별기획팀 2008). 2003년 4월 3일 전경련은 경제난극복을 위한 경제계 의견을 발표했다. 재계는 이날 한국 경제의 침체상황이 어려운 국면에 진입하였다고 말하며 앞으로 지속적으로 기업관련 규제를 합리화하여 투자기반을 조성해 줄 것을 요청하였다. 출자총액제한제도 예외 축소, 금융계열사 분리청구제도 등 소비나 투자의욕을 위축시킬 수 있는 기업관련 정책은 경제계의 의견을 충분히 수렴하는 등 신중한 접근을 해 줄 것을 요구하였다.³⁸⁾ 이는 노무현 정부 출범 초기의 재벌 개혁 의지에 대한 재벌들의 위기의식을 나타내는 것이라 할 수 있다.

노무현 정부가 추진했던 재벌 개혁 정책을 정리하면 다음과 같다.

37) 국정홍보처, 국립영상간행물제작소(2003).

38) 전경련 보도자료(2003/04/03) “경제난극복을 위한 경제계 의견” 참조.

[표 4-3] 노무현 정부의 재벌 개혁 정책

항목	내용
공정거래법	지주회사의 자회사간 출자금지 자회사의 손자회사 최소지분률 요건 설정 지주회사의 부채비율 요건 연장(1년에서 2년) 부당내부거래 조사를 위한 공정거래위원회의 금융거래정부요구권 3년 연장
산업자본의 금융지배금지 로드맵(재경부)	대주주 및 계열사와의 거래내역 공시 및 이사회 의결 의무화 확대 대주주 및 계열사에 대한 금융감독 및 감사 강화 비상장 금융회사에 대한 금융감독 강화 금융회사의 대주주 및 주요출자자 자격요건 제도 강화 대주주 및 계열사에 대한 대출한도를 단계적으로 축소 금융회사 보유 자기계열사 주식의 의결권 행사 제한
시장개혁 로드맵(공정위)	재벌의 소유지배구조에 관한 정보공개 확대 재벌의 비공개계열회사의 공시의무 강화 소유지배피리도가 낮고, 기업지배구조가 개선된 재벌에 대해서 출자총액제한 면제 부채비율에 의한 출자총액제한 면제규정은 장기적으로 폐지 전자투표제도 도입

출처: 김전웅(2004)

그러나 카드사 부실과 같은 한국 경제 내부적 위기와 이라크전 장기화와 북핵문제와 같은 외부적 위기를 겪게 된 재벌들이 개혁보다 경제 살리기가 우선해야 한다고 압박을 가하자, 노무현 정부의 재벌 정책의 방향은 바뀌게 되었다. 정부의 ‘직접규율’이 아닌 시장의 ‘자율감시’에 역점을 뒀다(참여정부 국정브리핑 특별기획팀 2008). 노무현 정부의 재벌 개혁 정책은 출범 당시의 동력을 잃고 초기부터 개

혁의 범위가 줄어들거나 예외 적용이 늘어나고, 재벌 정책이 후퇴하는 경우까지 발행하였다.

(1) 출자총액제한제

노무현 정부 시기의 출자총액제한제는 재벌들로부터 끊임없는 개정 압박을 받아오면서 그 모습이 계속 변화하게 된다. 출자총액제한제의 변화는 다음의 표에 잘 나타나 있다.

[표 4-4] 출자총액제한제도 변천 과정

시기	제도 주요 변동내용
1987년 4월	재벌그룹의 선단식 경영 및 소유·지배구조 왜곡 방지를 위해 공정거래법상 출자총액제한제 도입- 자산 4000억 원 이상 기업집단 대상, 순자산의 40%까지 출자 허용
1992년 12월	상위 30대 기업집단으로 변경
1994년 12월	순자산의 25% 이내에서 타 회사 출자
1998년 2월	IMF 외환위기 후 해외자본의 적대적 인수합병(M&A)으로부터 국내 기업 경영권 방어를 목적으로 폐지
1999년 12월	재벌의 경제력 집중 폐해가 다시 부각되자 2001년 4월부터 시행하기로 출총제 재도입 결정-30대 기업집단, 순자산의 25%
2002년 4월	재벌규제 완화 요청에 따라 자산규모 5조원 이상 기업집단으로 대상 변경, 출총제 예외 조항 도입
2003년 12월	‘시장개혁 3개년 로드맵’ 발표, 투명성 확보 전제로 출총제 개정안 마련 착수
2004년 12월	자산규모 6조원 이상 기업집단으로 변경, 4가지 출총제 졸업제도 도입 ① 내부건제시스템을 잘 갖춘 지배구조 모범기업 ② 지주회사 및 그 소속 자회사·손자회사 ③ 지배주주의 소유와 지배 간 괴리가 적은 기업

	집단 ④ 계열회사 수가 적고 3단계 이상의 계열사 간 출자가 없는 기업집단
2006년 11월	출총제 완화를 담은 ‘대규모 기업집단 시책 개편 정부안’ 확정
2007년 4월	공정거래법 개정-출총제 적용대상을 자산규모 10조원 이상 기업집단 중 2조원 이상의 자산규모를 가진 계열회사로 변경, 출자한도는 순자산의 40%로 상향

출처: 참여정부 국정브리핑 특별기획팀(2008)

출자총액제한제의 도입부터 그 변천 과정을 살펴보았을 때, 노무현 정부시기에 적용 대상 범위가 크게 줄어들었으며 적용 예외 항목이 늘어났음을 알 수 있다.

전경련은 2004년 4월 26일 <출자총액규제로 인한 투자저해 실태와 시사점>이라는 보고서를 발표하였다. 이 보고서에서는 2001년에서 2004년까지 3년간 대부분의 민간그룹들은 출자총액규제로 인해 신규투자를 포기하였거나, 기업구조조정이 지연된 경험을 가지고 있다는 조사 결과를 보여주면서 출자총액규제가 신규 투자 저해의 주범이라고 주장한다. 전경련은 출자총액규제로 국내 우량기업들이 생산적인 투자를 주저하고 보수경영에 안주하게 될 경우, 향후 10년 후 삼성전자, 현대자동차와 같이 ‘한국 국민을 먹여 살릴 거대우량기업의 출현’이 어려울 것이라고 밝히고, 국제시장에서 세계 우수기업과 동등하게 경쟁할 수 있도록 국내기업에만 역차별적인 출자총액규제는 조속히 폐지되어야 한다고 주장하였다.³⁹⁾ 재벌들의 이와 같은 압력 행사는 정부에서도 산업자원부와 재정경제부를 중심으로 ‘기업규제가 더 강해지는 것은 부적절하다’는 이견이 지속적으로 흘러나

39) 전경련 보도자료(2004/04/26) “출자총액규제로 인한 투자저해실태와 시사점” 참조.

오도록 만들었다. 또한 여당인 열린우리당은 2006년 지방선거와 재선거와 보궐선거에서 참패하면서 재벌 정책에 있어 원칙보다는 현실과의 타협으로 돌아섰다(참여정부 국정브리핑 특별기획팀 2008).

(2) 소액주주 권리 강화: 증권집단소송제⁴⁰⁾

노무현 대통령은 대선후보 시절부터 증권집단소송제의 조기 도입을 약속하였다.⁴¹⁾ 노무현 정부는 2003년 곧바로 증권집단소송제 시행에 대한 논의를 시작하였다. 논의를 거쳐 2004년 1월 20일 증권관련집단소송법이 제정되어 증권집단소송제를 본격적으로 도입하게 되었다. 그러나 제정 당시 이 법의 시행을 1년 유예하여 2005년 1월 1일부터 적용기로 하였다. 증권집단소송제의 유예는 기업들의 분식회계를 정리할 시간이 필요하다는 이유로 이루어졌다.⁴²⁾ 증권집단소송제는 2005년 3월 10일 증권관련집단소송법 개정으로 과거 회계처리기준위반 중 3가지⁴³⁾의 경우 적용하지 않으며 이와 관련된 감사

40) 증권관련 집단소송(class action suit)이란 분식회계, 부실감사, 허위공시, 시세조종, 미공개정보 이용행위 등과 같은 자본시장에서의 각종 불법행위로 인하여 다수의 소액투자자들이 증권의 거래에서 손해를 입은 경우 피해자 중 1인 또는 수인의 대표가 불법행위자에게 손해배상을 청구하고 그 판결의 효과는 피해자 전원에게 적용되는 제도이다(증권관련집단소송법 제2조 및 제37조(이지언 2010)).

41) 새천년민주당 정책선거특별본부(2002) 『당당한 대한민국 몇몇한 노무현:16대 대통령선거 핵심공약, 4대 비전 20대 기본정책 150대 핵심과제』

42) 참여연대 성명(2003/06/04) “증권집단소송제 시행유보는 노무현 정부의 개혁상징이 아닌 개혁포기의 서막” 참조.

43) 1. 이 법 시행일 전에 결산일이 도래한 사업연도의 재무제표에 회계처리기준(「주식회사의 외부감사에 관한 법률」 제13조의 규정에 따른 기준을 말한다)을 위반하여 금액 등의 과대 계상, 과소 계상 또는 누락이 있을 것
2. 제1호의 규정의 금액 등이 이 법 시행 후 재무제표 작성 시 그대로 반영되어 변동이 없거나 과대 계상된 금액 등의 감소, 과소 계상된 금액 등의 증가 또는 누락된 금액 등의 계상 등 실질에 맞는 방향으로 이루어질 것
3. 제2호에 해당하는 금액 등을 2006년12월 31일까지 결산일이 도래하는 사업연도의 재무제표에 포함하여 유가증권신고서 등을 「증권거래법」 제8지, 제12조, 제186조의2 또는 제186조의3의 규정에 따라 금융감독위원회 또는 한국증권선물거래소에 제출하거나 일반인에게 공람하게 하는 행위일 것(증권관련집단소송법 부칙<법률 제7074호, 2004.1.20.>).

인의 손해배상책임에 대해서도 적용하지 않게 되었다.

재벌의 이익을 대변하는 전경련은 증권집단소송제 도입에 대해 부정적인 의견을 2000년부터 꾸준히 제기해 왔다.⁴⁴⁾ 경제계는 집단소송제가 도입될 경우 책임소재를 가리기 어려운 우발적 사태나 검증하기 힘든 유해성 시비에 기업들이 휘말려 공신력 있는 회사들도 한순간에 도산위기에 직면할 수 있다고 주장하였다. 재벌들의 증권집단소송제에 대한 우려는 실제 법안의 내용과 제도의 이행에 영향을 미친 것으로 보인다. 2005년 증권관련집단소송법 개정으로 법 적용의 예외가 되는 사항이 늘어났으며, 증권관련집단소송법이 2005년 1월 시행된 이후 2010년까지 단 한 건의 집단소송만이 허가되는 데 그치고 있다.

3. 재벌 개혁 양상의 차이

김대중 정부와 노무현 정부의 재벌 개혁 정책을 비교했을 때, 김대중 정부의 재벌 개혁 정책은 강력한 추진력으로 시행된 반면 노무현 정부의 재벌 개혁 정책은 대통령 후보 시절과 대통령직인수위원회 때의 재벌 개혁에 대한 강한 의지에도 불구하고 초기부터 개혁 정책을 추진하는데 어려움을 겪었다고 할 수 있다. 김대중 정부의 재벌 개혁 정책도 후반기에는 약화되는 모습을 보이기도 하지만, 노무현 정부는 김대중 정부보다 정책 추진에 정치적으로 유리한 상황

44) 전경련 보도자료(2000/12/12) “증권관련 집단소송제, 순기능보다 부작용이 더 크다”, 전경련 보도자료(2001/10/18) “집단소송제 도입은 유보해야”, 전경련 보도자료(2004/08/05) “증권집단소송 남소방지 위해 과거분식 해소방안 필요”, 전경련 보도자료(2004/09/15) “전경련 등 5개 단체, 남소방지 위해 증권집단소송제도 보완 촉구”, 전경련 보도자료(2005/02/01) “전경련 과거분식 해소관련 증권관련집단소송법 시행시기 3년 유예요청”, 전경련 보도자료(2005/11/14) “경제계, 집단소송, 단체소송 도입에 강력 반대.”

이었음에도 불구하고 초기부터 재벌 개혁 정책 내용에 있어서 재벌들과의 타협이 일어났다.

특히 눈에 띄는 차이는 재벌들의 이익을 대변하는 전경련의 정책에 대한 태도이다. 김대중 정부시기에 전경련의 발표들은 재벌 개혁 정책에 부정적인 입장이지만 매우 조심스러운 태도로 입장을 표명하고 있다. 김대중 정부의 출자총액제한제의 부활 시도에 대해 전경련은 이를 폐지한 채로 유지해야 한다고 하기 보다는 재벌의 선호가 일부분 반영될 수 있도록 출자총액규제를 개선하고 수정할 것을 요구하였다. 반면 노무현 정부시기에 앞서 살펴보았던 출자총액제한제에 대한 전경련의 보고서는 출자총액제한제로 인해 신규 투자가 활발하게 일어나지 못하고 있다고 주장한다. 출자총액제한제 자체에 대한 반대라고 볼 수 있는 것이다. 노무현 정부시기에 출자총액제한제의 적용 대상 범위가 자주 변경되고 예외 조항이 생긴 것은 재벌들의 이와 같은 강력한 반발이 영향력을 발휘한 것이라고 말할 수 있다.

소액주주 권리 강화를 위한 정책에 있어서도 김대중 정부 때보다 노무현 정부 때 전경련의 발표가 더 강경한 어조를 띠고 있다는 것을 알 수 있다. 전경련은 증권집단소송제에 대해 김대중 정부시기에는 “집단소송제, 순기능보다 부작용이 더 크다” 혹은 “집단소송제 도입은 유보해야”라고 언급하지만, 노무현 정부시기에는 “경제계, 집단소송, 단체소송 도입에 강력 반대”라고 발표하며 증권집단소송제 도입 자체에 대해 반대하는 입장을 분명히 나타내고 있다.

이렇게 두 정부의 재벌 개혁 정책의 추진력에 차이가 있으며 재벌들이 정부가 추진하는 재벌 개혁 정책에 대해 상이한 태도를 보이는 것은 대중의 관심, 여론의 흐름과 관계가 있을 것이다. 김대중

정부시기에는 외환위기라는 외부적 충격으로 인해 재벌 개혁이라는 이슈에 대중의 관심이 몰리고 재벌에 대한 여론이 부정적이었기 때문에 정부는 재벌 개혁 정책에 강력한 추진력을 실어줄 수 있었고 재벌의 이익을 대변하는 전경련의 발표는 조심스러울 수밖에 없었을 것이다. 반면 노무현 정부시기에는 외환위기를 극복하여 외부적 영향력이 사라졌기 때문에 재벌 기업지배구조 개혁이라는 복잡하고 어려운 이슈가 대중의 관심을 받지 못하게 되고, 재벌이 외환위기의 주범이라는 인식도 희미해져 재벌에 대한 여론도 그리 부정적이지 않은 양이 되어 재벌의 이익을 대변하는 전경련의 발표는 자신의 이익을 보호하기 위해 강경한 어조를 띄게 될 수 있었던 것이다. 이러한 대중의 관심과 여론의 흐름은 앞에서 제시한 분석틀의 주요 기준인 정치적 주목도(political salience)로 측정할 수 있다.

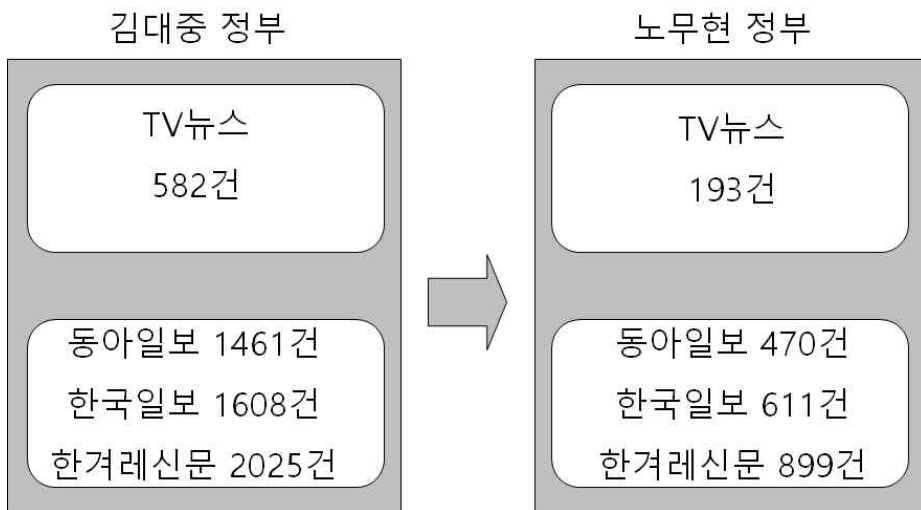
4. 재벌 개혁에 대한 정치적 주목도 측정

앞에서 살펴본 김대중 정부와 노무현 정부시기에 나타나는 재벌 개혁 정책의 차이가 실제로 대중의 관심과 여론의 흐름으로 인해 나타난 것인가를 살펴볼 필요가 있다. 이를 두 정부시기에 재벌 개혁에 대한 정치적 주목도가 어떤 차이를 보이는지를 통해 알아보도록 하겠다.

정치적 주목도(political salience)를 측정하는 방법은 여러 가지가 있을 수 있다. 여론 조사를 통해 재벌 개혁에 대한 관심도를 직접 질문하는 방법을 사용할 수도 있다. 이 방법이 정치적 주목도를 측정하는 가장 적절한 방법이 될 수 있으나 여론 조사는 특정 시기에 행해지는 것으로 그 시기의 상황이 결과에 영향을 미칠 수 있다. 김대중 정부 기간의 재벌 개혁에 대한 전반적 정치적 주목도와 노무

현 정부 기간의 재벌 개혁에 대한 전반적 정치적 주목도를 비교하려는 본 연구에서는 김대중 정부와 노무현 정부 시기 재벌 개혁에 대한 언론 보도 횟수⁴⁵⁾를 통해 정치적 주목도를 측정하고자 한다. 언론은 대중의 관심을 반영하기 때문에 언론 보도의 횟수는 어떤 이슈에 대한 주목도를 나타내는 지표가 될 수 있다. 두 정부시기 재벌 개혁에 대한 정치적 주목도를 측정한 결과는 다음과 같다.

[그림 4-1] ‘재벌 개혁’에 대한 언론보도 횟수



김대중 정부 시기(1997. 12. 19 ~ 2002. 12. 18) 재벌 개혁에 대한 TV뉴스⁴⁶⁾ 보도는 582건이었으나 노무현 정부 시기(2002. 12. 19 ~ 2007. 12. 18) 재벌 개혁에 대한 TV뉴스 보도는 193건으로 줄어든

45) 엡스틴과 세갈(Epstein and Segal 2000)은 이슈의 주목도(issue salience)를 측정하는 방법으로 언론 보도를 제시하고 있다. 그들의 연구는 구체적으로 미국의 대법원(Supreme Court) 판사들이 인식하는 이슈의 주목도를 측정하기 위해 언론 보도를 분석하고 있으나, 언론 보도를 분석하는 것이 다른 정치적 행위자들에게도 이슈의 주목도를 측정하는데 적용 가능함을 언급하고 있다.

46) KBS, MBC, SBS, KNN을 분석대상으로 함.

다. 전국종합일간신문의 경우에도 보수 성향의 동아일보는 김대중 정부 시기 1461건에서 노무현 정부 시기 470건으로, 중도 성향의 한국일보의 김대중 정부 시기 1608건에서 노무현 정부 시기 611건으로, 진보 성향의 한겨레신문은 김대중 정부 시기 2025건에서 노무현 정부 시기 899건으로 신문마다 재벌 개혁에 대한 보도 횟수는 다르지만 모두 김대중 정부에 비해 노무현 정부시기에 보도 횟수가 감소한 경향을 나타내고 있다.⁴⁷⁾ 이를 통해 김대중 정부와 노무현 정부를 비교했을 때 노무현 정부 때 재벌 개혁에 대한 정치적 주목도가 떨어졌음을 알 수 있다.

재벌 개혁에 대한 정치적 주목도는 선거의 공약을 통해서도 측정할 수 있다. 김대중 정부와 노무현 정부시기에 있었던 국회의원 선거의 정당별 공약⁴⁸⁾ 내용을 통해 정치적 주목도를 비교할 수 있다. 16대 국회의원 선거는 2000년에 실시되었고 17대 국회의원 선거는 2004년에 실시되어 중간선거의 의미를 지니기 때문에 정치적 주목도 분석에 더욱 유용하다고 할 수 있다. 정치인들은 유권자들이 중요하게 여기는 이슈에 대해 공약을 집중하고 경쟁 정치인들과 차별화하려고 노력할 것이다.

김대중 정부시기에 실시된 제16대 국회의원 선거의 정당별 재벌 개혁 정책 공약은 다음의 표와 같다.

47) 한국언론진흥재단(www.kinds.or.kr)의 “재벌개혁”을 키워드로 한 기사통합검색 결과.

48) 지역 특수적인 공약을 포함하지 않기 위해 정당별 공약을 분석 대상으로 함.

[표 4-5] 제16대 총선 재벌개혁 정책공약 비교표

정당	정책공약사항
한나라당	- 「기업구조조정에 관한 특별법」을 제정하여 채권은행과 기업 간에 자율적인 구조조정 촉진 -시장의 힘에 의한 기업구조조정, 금융기관 구조조정 추진
새천년민주당	-기업구조개혁의 조기 완성: 핵심역량위조로 전문화, 대기업에 대한 종합적인 신용위험 모니터링 시스템 구축, 부채비율 목표달성 위한 자구노력과 워크아웃에 의한 과감한 구조조정 추진 -투명한 기업지배구조 관행 확립과 회계제도 정비
자유민주연합	대규모 기업집단 지정제도와 규제범위 개선: 규모에 따른 집단별 규제범위 차등화
민주국민당	-시장원리에 따른 기업구조조정과 기업혁신 -지주회사 설립요건 완화로 사업구조의 전문화와 경영투명성 재고
희망의 한국신당	-구조조정의 조속한 마무리 -대기업의 역할과 기여 평가하면서 전문, 주력업종 중심으로 규모있는 세계적 대기업이 되도록 지원
공화당	없음
민주노동당	-[재벌체제 해체]: 재벌총수 퇴진 및 족벌경영 철폐, 은행대출금 출자전환으로 소유구조 개혁, 지주회사 및 상호 순환 출자 금지, 재벌의 은행 및 언론 소유 금지
청년진보당	[재벌해체, 재산환수]

출처: 김석준(2000)

16대 국회의원 선거에서 재벌 개혁에 대한 공약은 크게 시장기능을 중심으로 자율적으로 개혁하도록 해야 한다는 입장(한나라당, 자민련, 민국당, 한국신당)과 조속히 개혁하거나 재벌해체까지 해야 한다는 입장(민주당, 청년진보당, 민주노동당)으로 나눌 수 있다(김석준 2000). [표 4-5]를 보면 이 두 가지 큰 흐름 하에서 정당별로 재벌 개혁에 대한 다양한 해법을 내놓고 있음을 알 수 있다.

노무현 정부시기에 실시된 17대 국회의원 선거의 정당별 정책공약은 다음의 표와 같다.

[표 4-6] 재정, 경제 분야 정책공약 종합비교표

정당	정책공약사항
한나라당	<ul style="list-style-type: none"> - 조세 형평성 제고를 위한 조세제도 개혁 - 주가조작 및 부당내부거래 방지에 의한 기업관련 시스템의 선진화 - 삶의 질 향상 및 주택시장안정화를 위한 공동주택 및 임대주택정책 - 동북아 중심지로의 도약을 위한 외자 유치 - 시장규율의 정착을 위한 공정거래 강화 정책
새천년민주당	<ul style="list-style-type: none"> - 조세 형평성 제고를 위한 조세제도 개혁 - 주가조작 및 부당내부거래 방지에 의한 기업관련 시스템의 선진화 - 삶의 질 향상 및 주택시장안정화를 위한 공동주택 및 임대주택정책 - 동북아 중심지로의 도약을 위한 외자 유치 - 시장규율의 정착을 위한 공정거래 강화 정책
열린우리당	<ul style="list-style-type: none"> - 조세 형평성 제고를 위한 조세제도 개혁 - 주가조작 및 부당내부거래 방지에 의한 기업관련 시스템의 선진화 - 삶의 질 향상 및 주택시장안정화를 위한 공동주택 및 임대주택정책 - 동북아 중심지로의 도약을 위한 외자 유치 - 시장규율의 정착을 위한 공정거래 강화 정책
자유민주연합	<ul style="list-style-type: none"> - 조세 형평성 제고를 위한 조세제도 개혁 - 주가조작 및 부당내부거래 방지에 의한 기업관련 시스템의 선진화 - 삶의 질 향상 및 주택시장안정화를 위한 공동주택 및 임대주택정책 - 동북아 중심지로의 도약을 위한 외자 유치 - 시장규율의 정착을 위한 공정거래 강화 정책

민주노동당	<ul style="list-style-type: none"> - 조세형평성을 위한 각종 소득세, 간접세, 법인세 등의 조세제도 개혁 - 외환시장의 안정화 제도 도입으로 금융시장의 효율화 - 공기업의 민영화 중단 및 경영의 민주화에 의한 양질의 값싼 사회공공서비스 제공
구국총연합	<ul style="list-style-type: none"> - 조세 형평성 제고를 위한 조세제도 - 시장규율의 정착을 위한 공정거래 강화 정책
녹색사민당	<ul style="list-style-type: none"> - 조세형평성제고를 위한 소득세 및 간접세 등 조세제도 개혁 <ul style="list-style-type: none"> · 탈세·탈루 소득에 대한 과세 강화 · 자영업자 과세제도의 정비 - 공공임대주택 정책
민국당	<ul style="list-style-type: none"> - 조세형평상제고를 위한 조세개혁 <ul style="list-style-type: none"> · 조세개혁으로 기업경쟁력강화 · 원초적 세원포착과 공평과세로 재정건전화 정착 · 준조세 척결과 기업인의 투자의욕 고취 - 증권·채권시장 활성화 및 증권시장 공정거래확립 - 중산층의 재건과 보호육성을 위한 대책 강화 <ul style="list-style-type: none"> · 임대주택정책 - 공정거래정책 <ul style="list-style-type: none"> · 자유로운 시장경제체제 확립을 위한 구체적 추진 · 기업구조조정과 기업의 경영혁신으로 국제경쟁력강화 - 관치금융 및 금융산업의 건전성 강화 - 공적 자금의 건전한 운영 - 국가채무축소와 재정건전화를 위한 제도적 장치 마련 - 국회예산심의의 내실화로 예산효율성 제고

	<ul style="list-style-type: none"> - 지식기반경제를 수용할 수 있는 주거공간 확대 추진
민주공화당	<ul style="list-style-type: none"> - 조세 형평성 확보를 위한 조세제도 개혁 - 주가조작 및 부당내부거래 방지에 의한 기업관련 시스템의 선진화 - 삶의 질 향상 및 주택시장안정화를 위한 공동주택 및 임대주택정책 - 동북아 중심지로의 도약을 위한 외자 유치 - 시장규율의 정착을 위한 공정거래 강화 정책
사회당	<ul style="list-style-type: none"> - 조세형평성 확보를 위한 조세혁명필요 - 부동산·토지 투기 금지 및 공공화로 ‘사용자 우선’ 원칙 실현 <ul style="list-style-type: none"> · 토지거래 허가구역 전국 확대·투기 목적 부동산 거래 전면 금지 · 거주용 및 업무용이 아닌 부동산과 토지 거래에 대한 엄격한 규제 · 실거래 가격에 의한 과세 실현 · 양도 차익에 대한 엄격한 누진세 적용 - 영구임대아파트 건설과 장기 저리형 임대아파트 확대 - 부동산 투기 근절 및 주택과다보유 제한 - 민영화 반대 및 공공 소유 확대와 민주적 통제 - WTO 해체·FTA 반대, 초국적 금융자본 통제 정책, 제3세계 부채 탕감, 아래로부터 저항의 세계화노력 - 국민기초생활보장법의 전면 개혁 - 국가기간산업과 사회간접자본의 사유화정책 폐지 및 사회공공성 확대 - 공공재에 대한 사적소유 및 매매 금지 및 사회공공성 개념 확장과 사회적 통제시스템 구축 - 대규모 환경파괴 사업 중단 -청년실업 해소·안정된 일자리 창출

출처: 한국정책학회(2004)

17대 국회의원 선거의 정당별 공약 내용을 살펴보면 민주노동당, 녹색사민당, 구국총연합, 민국당, 사회당을 제외하고 똑같은 것을 파악할 수 있다. 특히 여당인 열린우리당이 공정거래 정책을 시장규율에 따른다고 명시한 것은 김대중 정부의 재벌 개혁 기초와 달라졌다는 것을 나타낸다.

좀 더 세부적으로 공정거래 정책이라는 쟁점별 정책공약은 다음과 같다.

[표 4-7] 시장규율의 정착을 위한 공정거래 강화 정책

정당	정책공약사항
한나라당	<ul style="list-style-type: none"> - 공정거래제도를 경쟁법 본연의 역할 강조 및 「순수한 독과점규제중심」으로 개편하여 하도급 등 폐해 방지 - 중소기업 및 소상공인 경영환경 개선 프로그램 실시로 공정거래 강화
새천년민주당	<ul style="list-style-type: none"> - 경쟁제한적 규제 개혁의 지속적 추진 - 부당내부거래 단속을 위한 금융거래정보요구권 제도입 - 카르텔 등 단속을 위한 공정위의 강제조사권 부여 - 기업집단 소속 금융기관에 대한 계열분리청구제도 도입 - 계열금융기관의 계열사 지분에 대한 의결권 단계적 축소 - 독점기업에 대한 기업분할청구제도 도입 - 공정위의 공익소송권 및 동의명령제 검토
열린우리당	<ul style="list-style-type: none"> - 출자총액제한제도 및 지주회사제도의 개선 - 사소제도 활성화 - 전자투표제 도입 및 집중투표제 실효성 제고를 위한 제도 개선 - 하도급거래의 질서 확립을 통한 대기업과 중소기업 간의 공정한 거래기반 구축 - 인터넷 쇼핑물의 소비자 피해보상보험 체결 의무

	화, 임시거래중지 명령제 및 에스스로제 도입 등으로 소비자 보호 강화
자유민주연합	<ul style="list-style-type: none"> - 공정거래와 규제개혁을 통한 자유로운 경제활동 보장과 시장주도의 경제기반 지속적 조성 - 사업자간 공모에 의한 가격고정, 입찰조작, 시장 분할 등 담합행위 근절 - 계열사 간 부당 내부거래금지, 지분변동의 공개, 기업경영의 투명성의 지속적 개선 및 우리기업의 대외신뢰도 제고
민주노동당	- 언급 없음
구국총연합	<ul style="list-style-type: none"> - 시장의 자율성과 창의성을 강화하기 위해 경쟁 제한적 규제의 과감한 철폐 <ul style="list-style-type: none"> · 독과점 및 불공정 거래 등 경쟁을 저해하는 경제행위 우선 감시대상 지정제도 도입으로 규제강도 제고 · 규제적용에 있어서 공기업의 차별적 우대 폐지 · 한국은행의 독립성 보장 · 관치금융 방지 및 정경 유착고리 차단으로 권력형 부정부패와 부정축제 근절
녹색사민당	- 언급 없음
민국당	<ul style="list-style-type: none"> - 자유로운 시장경제체제 확립을 위한 구체적 추진 <ul style="list-style-type: none"> · 내실 있는 규제개혁 추진, 규제 총량 감소, 규제필요시 사전규제에서 사후규제 중심으로 전환 · 시장의 자율성 강화를 위한 경제적 규제 철폐 · 독과점, 불공정거래 등 경쟁저해행위의 규제 강화, 공기업과 사기업의 공정한 경쟁촉진 유도, 공기업 차별적 우대 폐지, 외자기업에 대한 국내기업의 역차별 점진적 제거 · 규제일몰제 조기 정착 및 규제실명제 조기 시행 - 기업구조조정과 기업의 경영혁신으로 국제경쟁력 강화 <ul style="list-style-type: none"> · 가칭 ‘기업구조조정 및 경영혁신을 위한 특별법’을 제정 · IMF 이후 심화된 국내기업과 외자기업의 역차별 축소 · 부채비율산정시 경영기술개발비 및 R&B 투자

	비는 제외 • 사업구조의 전문화와 경영투명성 제고를 위해 지주회사설립 요건 완화
민주공화당	- 불공정하고 불평등한 상행위 근절을 위해 공정거래에 관한 특별법을 만들어 공정하고 공평한 선진형 공정거래 질서 확립
사회당	- 언급 없음

출처: 한국정책학회(2004)

세부적인 쟁점별 공약은 17대 국회의원 선거에서도 정당별로 차이를 보이고 있다. 여당인 열린우리당은 역대 정부가 지속적으로 추진해온 출자총액제한제도 및 지주회사제도의 개선, 전자투표제 도입 및 집중투표제 실효성 제고 등 적극적인 공정거래질서 정책을 제안하고 있다(한국정책학회 2004). 그러나 17대 총선은 탄핵 쟁점이 선거과정을 주도하였다는 평가(윤종빈 2004)를 염두에 두지 않더라도, 공정거래 규칙에서 시장규율을 강조하는 큰 기조에서 정당별 차이가 거의 없다는 것은 정치인들이 재벌 기업지배구조 개혁의 한 축인 공정거래규칙에 그리 주목하지 않았다는 것을 보여준다.

결론적으로 김대중, 노무현 정부시기에 실시되었던 국회의원 선거의 재벌 개혁 관련 공약의 비교를 통해 김대중 정부 때보다 노무현 정부 때 재벌 개혁에 대한 정치적 주목도가 낮아졌다는 것을 도출할 수 있다.

V. 재벌 개혁에 대한 담론 형성

노무현 정부시기에 재벌 개혁이라는 이슈에 대한 정치적 주목도가 어느 정도인지 측정해 볼 필요가 있다. 그 다음 실제 김대중 정부와 노무현 정부의 재벌 개혁에 대한 담론 형성 과정을 살펴봄으로써 정치적 주목도에 따라 공식적 제도와 비공식적 제도를 통한 재벌 개혁에 대한 담론이 어떻게 형성되었는지 파악할 수 있을 것이다.

1. 공식적 제도를 통한 재벌 개혁 담론 형성

제도주의 연구에서 공식적 제도(formal institution)는 보통법(Common Law)이나 성문법(Civil Law)으로 분류되는 헌법의 체계, 다수대표제나 비례대표제 등으로 분류되는 선거 방식, 대통령제나 의원내각제 등 의회와 행정부의 관계 등을 일컫는다. 본 연구에서는 김대중, 노무현 정부의 재벌 개혁 정책이 주로 법적 제도의 제정과 개정으로 이루어졌기 때문에 입법과정⁴⁹⁾을 공식적 제도를 통한 담론 형성 과정으로 한정하여 분석하고자 한다. 재벌 개혁 관련 입법과정의 주요 행위자는 정치인⁵⁰⁾, 유권자, 재벌⁵¹⁾이라 할 수 있다. 행

49) 한국은 의회 의원과 행정부 모두 법률안을 제출할 수 있다.(헌법 제52조 국회 의원과 정부는 법률안을 제출할 수 있다.) 따라서 입법과정이 의회 내에서 벌어지는 법률이 만들어지는 과정으로 한정할 수 없다. 또한 법률의 시행령이 재벌 개혁 정책의 대상을 규정하는 등 중요한 역할을 하므로 시행령을 만드는 과정도 포함한다. 입법과정에서 주요 행위자인 정치인은 의회 의원뿐만 아니라 대통령과 국회의원을 겸직하는 행정부 각 부처의 장을 포함한다.(국회법 제29조 1항 국회의원은 국무총리 또는 국무위원의 직 이외의 다른 직을 겸할 수 없다)

50) 입법과정에서 주요 행위자인 정치인은 의회 의원뿐만 아니라 법률에 따른 시행령을 제정할 수 있는 대통령을 포함한다.(헌법 75조 대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다)

위자 중 유권자는 다양한 이해관계와 특징을 가지고 있으며 담론의 형성 과정에서 일관된 목소리를 내기 어렵다. 따라서 유권자의 이익을 일부분 대변하는 시민단체의 활동을 중심으로 유권자들이 담론 형성 과정에 어떤 역할을 하였는지 살펴볼 것이다. 재벌의 경우 각 재벌 총수들의 발언이나 신문기사를 분석할 경우 기업 각각의 특수한 상황이 반영될 수 있다. 따라서 재벌의 이익을 대변하는 단체로 알려진 전경련의 발표와 활동을 중심으로 재벌이 담론 형성 과정에 어떤 역할을 하였는지 살펴볼 것이다.

재벌 개혁에 관해 활발하게 활동했던 시민단체에는 참여연대와 경실련을 들 수 있다. 참여연대와 경실련은 재벌 개혁에 관한 보고서 작성과 발표, 소액주주운동 등의 활동도 하였지만 입법 청원이나 법률·시행령 안에 대한 의견제안서를 통해 재벌 개혁 정책에 영향을 미치는 활동을 하였다. 공식적 제도를 통한 담론 형성 과정에서 시민단체의 행위는 입법 청원과 의견 제안서의 사례를 통해 분석할 수 있다.

참여연대의 재벌 개혁 관련 입법 청원과 의견제안서는 김대중 정부시기 10건에 이르며 그 중 7건이 전부 혹은 부분적으로 반영되었다. 그러나 노무현 정부시기 참여연대의 입법 청원과 의견제안서는 6건에 이르렀으나 그 중 한 건도 반영되지 않았다. 이를 정리하면 다음의 표와 같다.

51) 개혁의 대상이기 때문에 분리하여 분석할 필요가 있다. 재벌 경영자인 재벌 총수가 재벌 기업들의 경영결정에 미치는 영향력이 매우 크기 때문에 본 연구에서 행위자로서의 재벌은 재벌 총수의 선호에 따라 움직인다고 본다.

[표 5-1] 참여연대 시기별 입법청원과 의견제안서(건)

	입법 청원+의견제안서	반영
김대중 정부	10	7
노무현 정부	6	0

출처: 참여연대 웹사이트(www.peoplepower21.org)⁵²⁾

이는 시민단체의 활동으로 대표되는 재벌 개혁에 대한 유권자의 이익이 김대중 정부시기에는 어느 정도 정책에 반영되었으나 노무현 정부시기에는 거의 반영되지 못함을 보여준다. 이러한 결과가 나타나게 된 과정을 김대중 정부시기와 노무현 정부시기의 입법과정을 통한 재벌 개혁 담론 형성을 비교하여 살펴볼 것이다.

(1) 김대중 정부시기

1999년 10월 4일 경실련은 공정거래위원회에 “출자총액제한제도의 부활”에 관한 제안서를 제출하였다. 그 주요 내용은 출자총액제한제도의 한도 제한이 순자산의 25%로 환원 및 점차 강화되어야 한다는 것, 추가적인 해소기간을 부여하는 것은 불필요하다는 것, 출자총액제한제도에 너무 많은 예외 조항과 장기의 예외 인정은 이 제도를 무의미하게 할 우려가 있다는 것, 금융업 및 보험업을 영위하는 회사는 제외할 수 있어도 지주회사까지 포함할 수 없다는 것, 취득 또는 소유하고 있는 주식에 대한 신주의 배정 또는 당해 주식에 대한 주식배당으로 신주를 취득, 담보권실행으로 취득, 대물변제의 수령, 부품생산중소기업과의 기술협력관계의 유지를 위한 출자 등으로 소유하는 경우 해소기간을 최단기간, 예컨대 1년으로 해야 한다는 것, 기존초과분 해소 및 준비기간을 둔다는 면에서 유예기간은 2000년

52) 참여연대 웹사이트의 입법자료에서 재벌 개혁에 대한 입법 청원과 의견제안서의 건수. 인접한 날짜의 동일 법률이나 시행령에 대한 건은 하나로 취급함.

12월까지 한정된 뒤 2001년부터는 실적용이 되도록 해야 하며 법 시행 이후 대규모기업집단 소속회사로 편입된 회사로서 편입당시 출자총액한도를 초과한 회사에 대해서는 최단기간, 예컨대 1년간 해소시한을 부여하여야 한다는 것이다(경실련 뉴스 1999/10/04).

공정거래위원회는 이러한 시민단체의 요구를 반영하여 1999년 11월 12일 공정거래법 개정안을 제출했다. 출자총액 한도는 경실련의 요구와 같이 25%로 설정하였다. 취득 또는 소유하고 있는 주식에 대한 신주배정 또는 주식배당으로 신주를 취득 또는 소유하는 경우, 취득 또는 소유하는 날부터 2년의 유예기간을 규정하여 경실련의 주장보다 기간을 1년 더 연장해 주었다. 반면 담보권의 실행 또는 대물변제의 수령에 의하여 주식을 취득 또는 소유하는 경우, 취득 또는 소유한 날부터 6월의 유예기간을 규정하여 경실련의 요구보다 짧은 기간을 주었다. 사회간접자본시설에 대한 민간투자사업을 영위하는 회사의 주식을 취득 또는 소유하는 경우 20년의 유예기간을 두었고, 기업구조조정, 외국인투자의 유치, 중소기업과의 기술협력을 위해 주식을 취득 또는 소유하는 경우 3년의 유예를 둘 수 있다고 규정하여 경실련이 우려했던 것처럼 적지 않은 예외 조항이 포함되기도 하였다.

이러한 출자총액제한제의 부활에 대해 재벌의 이익을 대변하는 전경련은 2001년 3월 16일 출자총액제한제도를 상시구조조정에 맞게 개선해야 한다고 주장했다. 그 구체적인 내용은 출자총액 한도초과분 해소기간을 추가로 2-3년 더 연장할 것, 출자한도 산정시 순자산을 취득가액, 타회사 출자액은 장부가액으로 하는 것을 완화할 것, 주력업체가 화의중인 그룹은 대규모 기업집단 지정에서 제외할 것, 대규모 내부거래 의결 대상 집단의 확대를 유보할 것, 공기업을 대규모 기업집단으로 지정할 것 등이다(전경련 보도자료 2001/03/16).

이후 공정거래위원회는 공정거래법 개정안을 제출하였는데 그 내용은 다음과 같다. 전경련의 요구를 받아들여 구조조정 관련 출자에 대한 출자총액제한 예외인정시한을 2년간 연장하였다. 경실련은 2001년 7월 4일 공정거래위원회가 출자총액제한제도에 관한 공정거래법 개정안을 입법예고한 것에 대해 의견서를 제출하였다. 구조조정 관련 출자에 해당되는 주식취득에 대한 2년의 예외 연장이 향후 다시 연장될 가능성이 있다는 것이다. 2002년 1월 26일에 이루어진 공정거래법 개정에서는 공정거래위원회가 제시한 원안이 반영되어 예외인정시한이 2년 연장되었다. 그러나 이후 2002년 8월 26일에 개정된 공정거래법상 출자총액제한 조항에서는 경실련이 우려했던 것처럼 예외인정시한을 다시 연장할 가능성을 막기 위해 유효기간을 2003년 3월 31일로 명시하였다.

김대중 정부시기에 재벌 개혁에 대한 담론은 출자총액제한제도의 사례에서 볼 수 있듯이 입법과정에서 활발하게 이루어졌다. 시민단체의 활발한 입법청원 및 의견 제시는 정부와 국회의원들이 법안이나 시행령을 제정하는데 영향력 있는 자료가 되었다. 재벌의 이익을 대변하는 전경련도 입법과정에 참여하는 방식으로 재벌의 이익을 보호하였다. 재벌과 유권자의 이익이 입법과정을 통해 반영되고 타협점을 찾아나갔다고 볼 수 있다.

(2) 노무현 정부시기

1997년부터 소액주주운동을 해왔던 참여연대는 소액주주 권한 강화를 위해 2004년 4월 19일 국회 사법개혁위원회에 집단소송법과 징벌적 손해배상제 도입에 대한 의견서를 전달했다. 참여연대는 집단소송법의 사회적 기대효과로 피해구제와 사회적 비용 절감, 동일

한 행위의 재발방지 및 억지 효과, 국제 경쟁력 제고 등을 들었다. 한편 징벌적 손해배상제도의 사회적 기대효과로는 불법행위의 억지와 사회개혁적 역할, 가해자의 도덕적 해이 방지 등을 꼽았다(참여연대 공익법센터 집단소송 2004/04/19).

증권관련 집단소송법이 2004년 1월 20일에 제정되었으나 그 시행은 2005년 1월 1일로 유예되었으며, 제정시 징벌적 손해배상에 관한 조항이 없었다. 증권관련 집단소송법은 이 법에 특별한 규정이 없는 경우 「민사소송법」을 적용한다(증권관련집단소송법 제6조). 이에 착안하여 참여연대는 2004년 7월 16일 법무부의 민법개정안에 대한 의견서에 징벌적 손해배상제도를 민법개정안에 포함할 것을 제안했다. 민사손해배상제도가 신체와 재산의 보호라는 목표를 원활하게 수행하기 위해서 신체와 재산에 대한 악의적인 또는 고의적인 손해를 끼치는 행위에 대해 억지력을 갖는 징벌적 손해배상제도 도입이 필요하다고 주장했다(참여연대 공익법센터 집단소송 2004/07/16). 그러나 이 의견서도 반영되지 못하고 해당 법안은 임기만료폐기 되었다.

전경련은 2004년 8월 5일 주요 129개 상장등록법인의 실태조사 결과를 통해 응답 업체의 86.6%가 증권관련 집단소송법이 시행될 경우 과거 분식회계로 인해 증권집단소송의 남소 발생을 우려하는 것으로 나타났다고 밝히며 남소방지를 위해 증권집단소송에서 과거 분식에 대한 해소방안이 필요하다고 주장했다. 참여연대는 집단소송법 도입에 대한 소송남용과 기업활동 위축이라는 반대 입장에 대해서는, 법원이 당사자 적격에 대한 판단을 하게 됨으로 소송 남용위험은 적을 것이며, 집단소송법의 견제를 받는 외국기업과 경쟁하기 위해서는 오히려 필요한 제도라고 역설했다(참여연대 공익법센터 집단소송 2004/04/19). 또한 이미 법 시행 전 회계투명성을 강화한 기

업과의 형평성 문제가 생길 수 있으며, 이러한 예외 조항들이 증권 관련 집단소송법의 사문화를 가속시킬 것이라 주장했다(참여연대 입법자료 2004/12/07). 결과적으로 2005년 3월 10일에 개정된 증권관련 집단소송법에서는 2005년 1월 1일 법이 시행되기 전의 분식회계에 대해서 2006년 12월 31일까지 해소할 수 있는 시간을 주었다. 전경련이 주장한 바와 같은 법안이 통과된 것이다.

이러한 개정안에 대해 전경련은 증권집단소송사례연구회 회의의 발표자료를 2005년 3월 17일 보도자료로 공개한다. 그 내용은 국내 증권관련 집단소송법이 미국의 '95년 증권소송개혁법에 비해 남소방 지장치가 크게 미흡하므로 송장 기재사항을 구체화하는 등 제도 보완이 필요하다는 것이다(전경련 보도자료 2005/03/17). 전경련을 포함한 경제 5단체는 더 나아가 2003년 1월 참여연대가 제기한 인터넷대란 관련 공동소송의 사례를 들면서 이것이 집단소송이 되었을 때 추정치를 보여주며 집단소송, 단체소송 도입 자체에 강력히 반대하였다(전경련 보도자료 2005/11/14). 참여연대는 과도한 배상액 산정으로 인해 기업이 파산할 것에 대한 우려에 대해서도 불법행위를 묵과함으로써 사회전체가 지불해야 하는 비용을 고려한다면 이 같은 이유로 징벌적 손해배상제도 도입을 늦출 수는 없다고 주장했다(참여연대 공익법센터 집단소송 2004/04/19). 그러나 앞에서 언급했듯이 2005년 증권관련 집단소송법 시행 이후 2010년까지 단 한 건의 집단소송만이 이루어졌다는 것은 이 법이 참여연대가 주장한 것처럼 소액주주의 권한을 강화하기 위해 실질적인 영향력을 행사하지 못했다고 볼 수 있다.

노무현 정부시기 재벌 개혁에 대한 담론은 시민단체의 입법청원이나 의견제안이 입법과정에 반영되지 못하고, 재벌의 이익도 입법과

정을 통해 제시되기보다 조사결과나 연구결과 발표를 통해 설득력을 가지게 되는 방식으로 표출되었다. 재벌과 유권자의 이익이 입법 과정을 통해 타협점을 찾게 되는 것이 아니라 유권자의 이익이 입법과정에서 거의 반영되지 못하는 담론 형성의 지형이 만들어졌다고 할 수 있겠다.

2. 비공식적 제도를 통한 재벌 개혁 담론 형성

(1) 재벌의 비공식적 제도를 통한 영향력

재벌 개혁에 대한 담론이 김대중 정부시기에는 공식적 제도를 통해 형성되었으나, 노무현 정부시기에 공식적 제도는 재벌 개혁 담론 형성 과정에서 거의 작동하지 못하였다고 볼 수 있다. 따라서 재벌 개혁에 대한 정책결정 과정에서 비공식적 제도의 힘이 큰 영향을 미치게 되었다.

① 로비

재벌 기업들이 재벌 개혁에 대한 부정적인 담론을 형성하기 위해 비공식적 제도와 힘을 사용한 대표적인 사례로 로비활동에 해당하는 것은 재벌 기업집단들이 노무현 정부의 정책 담당자와 인적 교류를 통해서 영향을 미치려고 하였던 것을 들 수 있다. 2004년 김병기 재정경제부 기획관리실장은 삼성경제연구소의 사장급 연구위원으로 초빙되었다. 김은호 대통령비서실 사회정책수석실 보좌관은 삼성경제연구소의 수석연구원으로, 이석준 금융감독원 회계감독국 기업회계3과 과장은 삼성전자 북미 경영지원팀 팀장으로, 정병기 공정거래위원회 조사국 조사1과 과장은 삼성전자 전무로 자리를 옮겼다.

퇴직 후 일자리 제공이 재벌의 비공식적 로비방법이 된 것이다.

② 비공식적 정책개발팀(informal working group)

노무현 정부의 기업지배구조 개혁 과정 중 비공식적 정책 개발팀에서 의제를 설정할 때 재벌의 목소리가 반영된 것은 재벌그룹 산하의 경제연구소가 발간한 연구보고서를 통해서였다. 삼성그룹은 민간경제연구소 중 한국에서 가장 규모가 큰 삼성경제연구소의 보고서를 통해 재벌 기업지배구조 개혁에 대한 우려를 드러내었다⁵³⁾. 연구보고서 <‘코리아 디스카운트’와 기업지배구조>에서 기업지배구조의 취약성 때문에 코리아 디스카운트가 발생한다는 기존의 주장을 반박하면서 ‘코리아 디스카운트’의 존재는 인정하기 어렵거나, 존재한다 하더라도 이는 기업지배구조와 의미 있는 관계가 없다고 주장을 한다. 연구보고서 <유럽 기업지배구조의 현황과 전망>에서는 기업지배구조가 법 제도를 통한 급진적 개선보다 자율적, 점진적 개선이 필요하다고 주장하면서 외국자본의 적대적 M&A에 대한 경영권 방어장치를 강화할 필요성이 있음을 역설하고 있다. 연구보고서 <소유·지배 괴리도와 기업성과에 관한 연구>에서는 국내 대규모 기업집단의 문제는 소유-지배 괴리가 아니라 경영의 투명성이 취약하다는 것이라 주장하면서 ‘주인 있는 기업’의 장점을 버리지 않으면서 동시에 경영 투명성 제고가 가능하다고 말한다. 이러한 연구 성과물은 모두 한국의 상황에서 기업지배구조 중 기업의 소유구조를 개혁할 필요가 없음을 주장하고 있다.

현대그룹 계열의 현대경제연구원에서 발행하는 연구보고서에서도 기업지배구조 개혁에 대한 부정적인 인식을 나타낸다.⁵⁴⁾ 연구보고서

53) 삼성경제연구소(<http://www.seri.org/>) SERI보고서 ‘기업지배구조’ 검색 결과 내용 참조.

54) 현대경제연구원(www.hri.co.kr) 연구보고서 ‘기업지배구조’ 검색 결과 내용 참

<투자 촉진 사회를 위하여>에서는 투자를 활성화하지 못하게 하는 요인으로 출자총액제한제와 반기업정서를 들고 있다. 출자총액제한제에 대한 반론으로 국내 기업의 성장과정을 보면 직접 투자뿐만 아니라 출자를 통한 기업인수 후 추가적인 실물투자를 통해 기업을 육성하고 경제발전에 이바지한 사례가 많다는 것이다. 또한 이러한 정부의 규제로 상위 대기업이 아니라 중견기업들이 피해를 보게 되며, 이 때문에 중견기업이 대기업으로 성장할 수 있는 길이 막히게 된다는 것이다. 연구보고서 <기관투자자가 주총을 바꾼다>에서는 주주행동주의(shareholder activism)⁵⁵⁾ 정착을 위한 문화나 제도적 장치가 미흡한 상태에서 주주행동주의가 확산될 경우 자본시장 건전화보다는 약탈적 주주자본주의의 확산 등 부작용이 더 클 수 있다고 주장한다. 특히 주주행동주의가 단기 현금 흐름에만 초점을 두어 기업 경영의 단기 실적주의를 초래하고 장기 투자를 저해하여 기업의 핵심 경쟁력이 훼손될 수 있다고 말한다.

재벌 기업집단의 지배주주인 재벌 총수와 그 일가는 기업지배구조 개혁에서 집중된 소유구조와 그로 인해 가능한 기업집단에 대한 통제력을 변화시키고 싶지 않은 선호를 가진다. 위와 같은 연구 성과물들은 재벌 지배주주의 선호를 그대로 반영하고 있는 것이다. 이러한 연구보고서들이 기업지배구조 개혁 과정에서 비공식적 정책 개발팀의 의제 설정 근거 자료로 사용되면서 노무현 정부의 재벌 기업지배구조 개혁은 소유구조 면에서 큰 진전을 보지 못하게 된다.

조.

55) 과거 주주들은 일반적으로 기업 감시기능은 감독당국이나 시장기능에 맡기고 시세차익이나 배당금에만 관심을 가졌으나 주주행동주의(shareholder activism) 즉, 주주들이 소유권을 바탕으로 경영에 직접적으로 개입하여 이익을 추구하는 방향으로 바뀐(현대경제연구원 연구보고서 2007).

③ 언론보도 틀 짜기(framing)

노무현 정부 기업지배구조 개혁 과정에서 경영자의 선호에 맞는 언론보도의 틀 짜기는 외국인 투자자에 대한 부정적인 여론의 조성을 통해 알 수 있다. 2003년 소버린자산운용이 (주)SK의 주식을 대량 매입하면서 재벌기업의 경영권이 위협을 받게 되었다. 당시 경영자인 최태원 회장이 분식회계 혐의로 경영자로서의 입지가 매우 불안한 상태에서 소버린자산운용의 지분매입은 경영자의 교체가 가능할 지도 모른다는 예측을 낳았다. 그러자 이 사건에 대해 거의 모든 언론들이 외국 자본이 한국의 기업을 모두 매입할 지도 모른다는 국수주의적 공포를 보도하기에 이른다. SK측에서 경영진의 유지를 위해 많은 비용을 들인 후 삼성그룹의 지배주주와 가족관계로 얽혀 있는 중앙일보는 “SK 최태원 회장 ‘소버린 공습’ 막았다”라는 제목으로 외국 자본의 재벌인수 시도를 침략행위로 묘사하는 모습을 보인다. 3대 일간지에 드는 중앙일보의 여론형성 능력을 고려했을 때 기사의 외국인 투자자에 대한 부정적인 시각은 사람들의 재벌에 대한 담론 형성에 상당한 영향을 미칠 가능성이 높다.

(2) 노동세력의 영향력

정치적 주목도가 낮은 노무현 정부의 기업지배구조 개혁은 외환위기 이후 노동시장 유연화가 진행되면서 노동조직이 비정규직과 정규직으로 나뉘어 그 힘이 더욱 약화되면서 재벌기업 경영자의 선호가 더욱 강력하게 정책결정 과정에 영향력을 미치게 되었다. 외환위기 이후 기업들의 경영 악화를 해소하기 위해 노동시장 유연화 정책이 시행되면서 비정규직 노동자의 수가 증가하게 되었다. 노무현 정부와 집권 정당인 열린우리당은 비정규직의 증가로 인해 발생하는 문제들을 해결하기 위해 비정규직 보호법을 만들었으나 이러한

법 제도의 실시로 이전의 정규직 중심의 노동조직에서 정규직 노동조직과 비정규직 노동조직으로 분화되는 양상을 보이게 되었다. 정규직 노동조직은 임금인상, 사내복지 향상과 같은 요구를 중심 목표로 하였다면, 비정규직 노동조직은 비정규직의 정규직 전환, 동일노동 정규직과 비정규직 차별 철폐와 같은 요구를 중심 목표로 하였다. 이러한 노동조직의 분화는 노동조직의 연대를 약화시켜 집단적 목소리를 내는 경영자 조직(전국경제인연합회, 한국경영자총협회)에 대항하기 어렵게 만들었다. 따라서 기업지배구조 개혁에 대한 경영자 선호의 영향력은 노동조직의 견제가 없는 상황에서 더욱 강력해졌던 것이다.

복잡하고 전문적인 기업지배구조 개혁 문제는 정치적 주목도가 낮은 이슈였기 때문에 노무현 정부의 기업지배구조 개혁 추진에 어려움이 생길 수밖에 없었다. 2012년 대선과정에서 양극화 문제에 주요 원인으로 재벌기업으로의 경제력 집중이 지목되었지만 재벌 개혁에 대한 논의가 복지문제만큼 활발하지 못했던 것은 그만큼 기업지배구조 문제가 복잡하고 전문적이기 때문에 정치적 주목도가 여전히 낮은 수준에 있다는 뜻이라 볼 수 있다.

VI. 결론

1. 논의의 요약

본 연구에서는 김대중 정부와 노무현 정부의 재벌 기업지배구조 개혁 양상의 차이를 외환위기라는 외부적 요인이 아닌 정치적 요인으로 설명하고자 하였다. 외환위기라는 외부적 요인이 한국 재벌의 기업지배구조 개혁에 중요한 영향을 끼치긴 하였지만, 외부적 요인만 고려한다면 개혁의 내부적 동력을 간과할 수 있다. 또한 외부적 충격이 있을 때 항상 기업지배구조 개혁이 일어나는 것이 아니라는 것을 독일의 경우를 통해 알 수 있다.

기업지배구조 개혁 양상의 차이를 설명할 수 있는 정치적 요인을 규명하려고 할 때 김대중 정부와 노무현 정부의 재벌 기업지배구조 개혁은 흥미로운 사례가 된다. 김대중 정부는 자유민주연합(자민련)이라는 보수정당과의 연합정권이었고 야당이 다수당이였음에도 강력한 개혁을 추진하였다. 반면 노무현 정부는 단독정부였고, 2004년 총선 이후 여당인 열린우리당이 다수당이 되었지만 재벌 개혁에 대한 의지가 강했음에도 불구하고 정부 출범 초기부터 강력한 개혁을 추진하지 못하였다. 본 연구는 왜 노무현 정부는 이처럼 유리한 국내 정치적 상황에서 재벌 기업지배구조 개혁을 강력하게 추진하지 못했는가라는 질문을 가지고 시작되었다.

이러한 질문에 대해 고찰하기 위해 기업지배구조 개혁의 정치적 결정요인을 설명한 선행연구들을 비판적으로 고찰해 보았다. 먼저 집권 세력의 이념적 성향이 기업지배구조를 결정한다는 관점은 김대중, 노무현 정부가 집권 정당의 이념적 성향이 유사함에도 개혁

양상에서 차이를 보이고 있음을 설명하는데 한계를 가지고 있다. 두 번째로 기업지배구조 개혁에 대한 선호에 따라 연합이 형성되고 어떤 연합이 승리하느냐에 따라 기업지배구조가 결정된다는 관점은 김대중 정부에서 노무현 정부로 가면서 기업지배구조 개혁에 대한 선호, 선호에 따른 연합과 힘의 분포가 변화하지 않은 상황에서 개혁 양상의 차이가 나타난 점을 설명하기 어렵다는 한계를 보인다. 마지막으로 기업지배구조에 영향을 미치는 제도들 간의 상호작용이 기업지배구조를 결정한다는 관점은 한국의 기업지배구조 개혁을 기업지배구조에 영향을 미치는 금융체제와 노동관계라는 제도들 간의 상호보완성이 부재하기 때문에 경로를 변화시키는 변화가 가능했다 (Kang 2010)고 주장한다. 그러나 이러한 관점은 노무현 정부시기에 기업지배구조 개혁이 둔화된 것을 설명하는데 한계가 있다.

기업지배구조의 정치적 요인을 설명한 기존 연구들은 의회의 입법 과정과 이를 통해 형성된 법적 제도의 기업지배구조에 대한 영향력, 즉 공식적인 제도를 통한 정치과정을 중심으로 분석하고 있다. 이는 대중의 여론, 전문가집단의 영향력 등과 같은 비공식적 제도를 통한 정치과정을 간과하는 한계가 있다. 따라서 본 연구는 정책 형성 과정에서 공식적 제도뿐만 아니라 비공식적 제도도 포함하는 담론(discourse)에 주목하고자 하였다. 특히 담론의 형성과 전파의 과정에 초점을 맞추기 위해 정치적 주목도라는 기준을 분석틀에 도입하였다. 정치적 주목도가 높을 때 유권자들은 그 이슈에 주목하기 때문에 정치인들이 그 이슈에 개입하려는 강력한 유인을 가지게 되어 의회의 입법 과정과 같은 공식적 제도를 통한 정치과정이 담론 형성에 크게 영향을 미치게 된다. 반면 정치적 주목도가 낮을 경우 유권자의 정치적 관심이 떨어지게 되어 정치인들이 그 이슈에 개입하려는 유인이 적게 되어 공식적 제도보다 비공식적 제도를 통한 정

치과정이 담론 형성에 더 큰 영향을 미치게 된다. 이렇게 비공식적 제도가 큰 영향력을 가지게 되었을 때 노동조합의 힘이 강한 경우 기업지배구조 개혁 담론이 경영자의 선호와 노동자의 선호가 모두 반영되어 형성되지만, 노동조합의 힘이 약한 경우 전문가인 경영자의 선호가 강력하게 반영되어 형성되는 결과가 나타나게 된다. 이러한 분석들에 따라 한국 재벌의 기업지배구조 개혁을 살펴보면 김대중 정부는 외환위기라는 외부적 요인으로 인해 정치적 주목도가 높아져 강력한 개혁 추진이 가능했고, 노무현 정부는 외환위기의 극복으로 기업지배구조 개혁 이슈의 정치적 주목도가 낮아져 개혁의 약화가 나타났다고 볼 수 있다.

이러한 분석들을 바탕으로 김대중 정부와 노무현 정부의 재벌 개혁을 정부의 재벌 개혁 정책 추진 과정과 그에 대한 재벌의 대응을 통해 좀 더 면밀히 살펴보고, 두 정부시기의 차이점을 분석하였다. 김대중 정부시기의 재벌 개혁은 강력한 추진력을 가지고 진행되었고, 이에 대해 재벌은 자신의 이익을 보호하기 위해 정부 정책에 대해 부정적인 목소리를 내긴 하였으나 정부 정책을 받아들이지만 수정을 요구하는 정도였다. 반면, 노무현 정부시기의 재벌 개혁은 정부 출범 이전 가졌던 강한 의지에 비해 출범 초기부터 개혁의 방향이 일관되게 설정되지 못하는 등 강력한 추진력을 발휘하지 못하였다. 당시 재벌들의 반응은 김대중 정부시기보다 재벌 개혁 정책 자체를 반대하고 강경한 태도를 나타내었다. 이러한 차이는 재벌 개혁에 대한 대중의 관심이나 여론의 흐름과 관련이 있다. 정부는 재벌 개혁 이슈에 대해 유권자들이 관심을 가질 때 강한 추동력을 갖게 되며, 여론이 재벌에 대해 부정적인 시각을 가지고 있을 경우 재벌은 자신의 이익을 강하게 주장할 수 없는 것이다. 김대중 정부는 외환위기로 인해 유권자들이 재벌 개혁에 관심을 갖게 되어 강력한

추진력을 가질 수 있었으나, 노무현 정부는 외환위기의 극복으로 재벌 개혁이 이전과 같은 유권자들의 관심을 받을 수 없었다. 김대중 정부시기에 여론은 외환위기의 주범으로 재벌을 지목할 정도로 재벌에게 부정적인 인식을 가지고 있었기 때문에 재벌이 자신의 이익을 강하게 주장할 수 없었으나, 노무현 정부시기에는 외환위기를 겪은 후 어느 정도 시간이 지나 여론은 재벌에 대해 그리 부정적으로 생각하지 않았고 오히려 정부보다 재벌을 더 긍정적으로 여기는 경우도 있었다. 따라서 그 시기의 재벌들은 마음껏 자신의 이익을 강하게 주장할 수 있었던 것이다. 대중의 관심과 여론의 흐름을 나타내는 정치적 주목도를 두 정부시기에 이루어졌던 재벌 개혁에 대한 언론 보도 횟수와 국회의원 선거에서 정당별 재벌 개혁에 대한 공약으로 측정해 보았다. 김대중 정부 때보다 노무현 정부 때 TV와 신문 보도 모두 보도 횟수가 크게 감소했음을 알 수 있었다. 국회의원 선거에서 정당별 재벌 개혁에 대한 공약은 김대중 정부시기에 여당과 야당의 공약이 뚜렷이 대비되어 경쟁하는 모습을 보이지만, 노무현 정부시기에는 여당과 야당의 공약이 각론은 다르지만 큰 틀에서 수렴하는 모습을 보였고 실제 선거 과정에서 탄핵이 논점을 지배함에 따라 경제에 대한 이슈가 쟁점화되지 못하였다. 따라서 김대중 정부에 비해 노무현 정부시기에 재벌 개혁에 대한 정치적 주목도가 김대중 정부 때보다 노무현 정부 때 낮아졌음을 보여주는 것이라 할 수 있다.

실제 재벌 개혁에 대한 담론의 형성 과정을 살펴봄으로써 정치적 주목도에 따라 담론 형성 과정이 달라지는지 알 수 있다. 출자총액 제한제의 사례를 통해 김대중 정부시기 재벌 개혁에 대한 담론은 입법과정이라는 공식적 제도를 통해 유권자들의 이익이 반영되었다는 것을 알 수 있다. 반면, 증권관련 집단소송법의 사례를 통해 노

무현 정부시기 재벌 개혁은 입법과정이라는 공식적 제도가 담론 형성에 영향을 미치지 못했음을 알 수 있다. 노무현 정부시기의 재벌 개혁에 대한 담론 형성은 비공식적 제도인 재벌의 인적네트워크를 통한 로비, 재벌 계열사인 경제연구소 보고서를 통해 비공식적 정책 개발팀의 의제 설정에 영향을 미치는 것, 언론 보도 내용에 재벌의 경영자인 재벌 총수가 영향을 미쳐 자신의 이익에 맞는 언론보도의 틀을 짜는 것을 통해 이루어졌다. 노무현 정부 당시 노동조합은 노동시장 유연화와 비정규직과 정규직의 노동시장 분화로 힘이 약화되어 재벌 개혁에 대한 담론 형성에 영향력을 미치지 못했다. 따라서 노무현 정부시기 재벌 개혁 담론 형성에 재벌 총수만이 강력한 영향력을 행사했기 때문에 사외이사제와 같은 개혁 조치는 받아들여지지만 출자총액제한제나 증권집단소송제와 같은 재벌들이 자신의 이익에 치명적이라고 생각하는 개혁 조치들은 제대로 추진되지 못하고 재벌의 입장이 반영된 개혁 정책들이 나타날 수밖에 없었다.

2. 논의의 함의

(1) 이론적 함의

이상의 분석을 통해 본 연구는 몇 가지 정치학적 의미와 함의를 가질 것으로 기대된다.

첫째, 담론적 제도주의(discursive institutionalism)에서의 이론적 함의를 가진다고 할 수 있다. 담론적 제도주의는 제도의 변화를 설명하는데 있어 담론의 역할을 강조한다. 기존 담론적 제도주의 연구에서는 담론의 내용인 사상(ideas)의 변화가 어떻게 일어나게 되었는지, 어떤 중심 행위자가 담론의 변화를 가져왔는지에 대한 분석이

지배적이었다. 그러나 본 연구에서는 정치적 주목도라는 담론 형성의 조건을 고려하고, 그러한 조건 하에서 누가 담론 형성을 주도하고 어떤 과정으로 담론이 형성되고 퍼져나가는지를 분석함으로써 담론이라는 개념에 포함된 과정(process)에 좀 더 중점을 두었다고 할 수 있겠다. 제도의 변화를 분석할 때 다른 시기의 두 지점을 선택하여 그 지점의 특성을 비교, 대조하는 분석은 차이를 설명할 수 있으나 그 차이가 발생하는 과정에 대해서는 분석하지 못하는 한계를 가지고 있다. 본 연구는 제도가 변화하는 과정을 직접 살펴본다는 의미를 가질 수 있다.

둘째, 분석의 대상을 확대한다는 함의를 가질 수 있다. 기존 기업 지배구조 변화에 대한 논의는 일본을 포함한 서구 선진국을 중심으로 이루어져왔다. 특히 집권세력을 기업지배구조를 결정하는 요인으로 보는 관점(partisan approach)과 정치적 연합을 기업지배구조를 결정하는 요인으로 보는 관점(coalitional approach)은 서구 선진국의 선거제도, 의회제도, 정당제도를 기준으로 분석하고 있어 이를 비서구 개발도상국가에 그대로 적용하는 데에는 한계가 있었다. 그러나 담론의 형성을 중시하는 관점(discursive approach)은 정치제도가 서구와 다른 국가에도 보편적으로 적용할 수 있다는 장점이 있다. 한국의 경우를 분석함으로써 향후 비서구 개발도상국의 기업지배구조 변화 분석의 예시가 될 수 있을 것이다.

(2) 정책적 함의

본 연구는 기업지배구조 개혁에 대한 요구가 여전히 계속되는 상황에서 정책적 함의를 도출할 수 있다. 기업지배구조 개혁은 복잡성과 전문성 때문에 정치적 주목도가 낮을 수밖에 없는 상황에서 대

중의 의견이 배제되고 경영자의 목소리만 반영되기 쉽다. 이러한 기업지배구조 개혁이라는 이슈의 특성은 김대중 정부의 강력한 개혁 조치에서 볼 수 있었듯이 고정된 것이 아니다. 위기라는 외부적 압력이나 정치가들의 내부적 동원능력에 의해 기업지배구조 개혁은 정치적 주목도가 높은 이슈가 될 수 있다. 김대중 정부의 기업지배구조 개혁은 위기라는 외부적 압력에 의해 강하게 추진될 수 있었지만 그 외부적 압력이 감소하자 개혁의 동력도 매우 약화되었다. 재벌 기업집단 중심의 경제 체제에서 나타나는 문제점을 해소하기 위해서는 기업지배구조 개혁에 대한 정치가들의 내부적 동원 노력이 필요하다는 것을 알 수 있다. 지속적인 기업지배구조 개혁을 실시하기 위해서는 출자총액제한제, 순환출자금지와 같은 전문적인 경제, 경영 용어로 대중을 설득할 것이 아니라 ‘동네 상권 살리기’, ‘재벌 일감 몰아주기’와 같은 대중에게 직접 와 닿을 수 있는 용어로 대중을 설득할 필요가 있는 것이다. 정부 관료나 정치가들이 이러한 노력을 게을리 한다면 재벌 기업지배구조 개혁의 당사자인 재벌 기업집단의 경영자가 원하는 방향으로 개혁의 결과가 결정되는 모순적 구조는 사라지지 않을 것이다.

다른 한편으로 노동의 힘이 기업지배구조 개혁의 결과에 영향을 미치고 있음을 주목할 필요가 있다. 정치적 주목도가 떨어지는 기업지배구조 개혁이라는 이슈에서 전문가인 경영자의 선호가 정책 형성에 얼마만큼 반영될 지는 노동의 힘이 얼마나 큰 지에 달려있는 것이다. 독일의 경우 노동조합이 기업의 경영 결정에 개입할 수 있도록 제도적으로 보장하고 있기 때문에 분산형 기업지배구조로 나아가려고 했던 경영자의 비공식적 제도를 통한 영향력의 발휘가 기업지배구조의 실질적 변화라는 결과로 나타나지 못했다. 한국의 재벌은 정책 결정 과정에서 어떤 세력의 견제도 없이 비공식적 제

도를 통해 강력한 발휘하고 있다. 재벌 경영자의 선호와 다른 개혁의 방안을 추진하기 위해서는 노동조합에 제도적으로 권한을 부여하는 정책⁵⁶⁾을 실시함으로써 노동의 힘을 강하게 만드는 것이 한 방법이 될 수 있다는 것을 본 연구를 통해 도출해 낼 수 있다.

56) 노동조합, 경영자단체, 정부가 함께 기업관련 문제를 논의하는 노사정위원회를 공식적 제도로 만들거나, 노동조합이 기업의 경영 결정에 참여하도록 법제화하는 것을 예로 들 수 있다.

참고문헌

- 강수환. 2011. 『97년 외환위기 이후 한국 기업지배구조 변화에 관한 연구: 삼성, LG, SK의 지배구조 변화를 중심으로』. 고려대학교 사회학과 석사학위 논문.
- 국정홍보처, 국립영상간행물제작소. 2003. 『제16대 대통령직인수위원회 백서: 대화』. 제16대 대통령직인수위원회.
- 금융감독위원회. 1999. “기업개혁 추진현황 및 향후 과제,” 자유민주연합 의원연수 강연 자료.
- 김남규. 2005. 『기업지배구조 개혁의 정치경제: 아시아 외환위기 이후 한국을 중심으로』. 서울대학교 정치학과 석사학위 논문.
- 김상조. 2012. 『중흥무진 한국경제』. 서울: 오마이북.
- 김석준. 2000. “제 16대 총선 정당별 산업자원 정책공약 분석 평가,” 한국정책분석평가학회, 10(1): 87-108.
- 김선웅. 2004. “총선승리와 탄핵기각결정 후 노무현 정부의 재벌개혁 정책의 방향,” 기업지배구조연구, vol.11.
- 김용기 2006. 『각국 기업지배구조의 결정요인 비교: 경로의존성과 정치·역사적 특수성』. 한국경제연구원.
- 김윤태. 2000. 『재벌과 권력』. 새로운사람들(ssbooks).
- 삼성경제연구소(SERI) 2001. *BIS 신규제안의 내용과 영향*. 이슈페이퍼.
- 새천년민주당 정책선거특별본부. 2002. 『당당한 대한민국 땃땃한 노무현: 16대 대통령선거 핵심공약, 4대 비전 20대 기본정책 150대 핵심과제』.
- 신동령. 2003. “기업지배구조 관련 제도와 그 변화에 관한 고찰: 한국과 일본의 비교를 중심으로,” *재무관리논총*, 9(1): 37-67.

- 신장섭, 장하준. 2003. “한국 금융위기 이후 기업구조조정에 대한 비판적 평가,” *한국경제의 분석*, 9(3): 255-304.
- 이왕휘. 2006. “기업지배구조의 정치경제학: 주주모델에 대한 이론적 비판,” *한국정치학회보*, 40(3): 263-290.
- 이왕휘. 2012. “수렴과 다양성의 이분법을 넘어: 기업지배구조 국제기준론 비판”, *국가전략*, 18(1): 147-174.
- 이지언. 2010. “증권관련 집단소송제도의 문제점과 개선방향,” *금주의 논란*, 19(39): 3-7.
- 장세진. 2003. 『외환위기와 한국 기업집단의 변화: 재벌의 흥망』. 박영사.
- 정승일. 2004. “주주이익 극대화의 함의,” 이찬근 외. 『한국 경제가 사라진다: IMF 7년, 외국 투기자본의 천국이 된 한국 경제의 실태와 처방』. 21세기북스.
- 지주형. 2011. 『한국 신자유주의의 기원과 형성』. 서울: 책세상.
- 참여정부 국정브리핑 특별기획팀. 2008. 『노무현과 참여정부 경제 5년』. 서울: 한스미디어.
- 최충규. 2007. 『공시 및 회계, 감사제도, 한국의 대기업정책(하)』. (이주선 외 편저). 한국경제연구원.
- 한국정책학회. 2004. 『제 17대 국회의원 선거 정책공약 비교분석집』. 서울: 한국정책학회.
- 홍장표 2002. “기업민주주의와 기업지배구조: 주주주권론 대 이해당사자 주권론,” 민주주의사회연구소 편 『기업민주주의와 기업지배구조』. 서울: 백산서당.
- Cioffi, John W. 2000 “Governing Globalization? The State, Law, and Structural Change in Corporate Governance,” *Journal*

- of Law and Society*, 27(4): 572–600.
- _____ 2003 “Expansive Retrenchment: The Regulatory Politics of Corporate Governance Reform and the Foundations of Finance Capitalism”, German Studies Association, New Orleans.
- Cioffi, John W. and Höpner, Martin 2006 “The Political Paradox of Finance Capitalism: Interests, Preferences, and Center-Left Party Politics in Corporate Governance Reform,” *Politics & Society*, 34(4): 463–502.
- Culpepper, Pepper D. 2005 “Institutional Change in Contemporary Capitalism: Coordinated Financial Systems since 1990,” *World Politics*, 57(2): 173–199.
- _____ 2007 “Eppure, non si muove: Legal Change, Institutional Stability and Italian Corporate Governance”, *West European Politics*, 30(4): 784–802.
- _____ 2011 *Quient Politics and Business Power: Corporate Control in Europe and Japan*. New York: Cambridge University Press.
- Deeg, Richard 2005 “Remaking Italian Capitalism? The Politics of Corporate governance Reform”, *West European Politics*, 28(3): 521–548.
- Deeg, Richard and Perez, Sofia 2000 “International Capital Mobility and Domestic Institutions: Corporate Finance and Governance in Four European Cases”, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13(2): 119–153.

- Epstein, Lee and Segal, Jeffrey A. 2000 "Measuring Issue Saliency," *American Journal of Political Science*, 44(1): 66-83.
- Gourevitch, Peter and Shinn, James 2005 *Political Power and Corporate Control: The New Global Politics of Corporate Governance*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hall, Peter A. and Soskice, David 2001 *Varieties of Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Höpner, Martin 2002 "European Corporate Governance Reform and the German Party Paradox", Max Planck Institute for the Study of Societies.
- Kang, Nahee 2010 "Globalisation and Institutional Change in the State-Led Model: The Case of Corporate Governance in South Korea," *New Political Economy*, 15(4): 519-542.
- La Porta, R. et al. 1998 "Law and Finance", *Journal of Political Economy*, 106(6): 1113-1155.
- Mo, Jongryn and Chung-in Moon, 2003 "Business-Government Relations under Kim Dae-jung" eds. S. Haggard, W. Lim and E. Kim. *Economic Crisis and Corporate Restructuring in Korea: Reforming the Chaebol*. New York: Cambridge University Press.
- O'Brian, Heather 2002 "Fewer Shareholders Control More Italian Companies". *Daily Deal*. 8. April.
- OECD 2004 *OECD Principles of Corporate Governance*.
- Pagano, M. and Volpin, P. F. 2005 "The Political Economy of Corporate Governance", *American Economic Review*, 95(4):

1005–1030.

- Roe, Mark 2003 *Political Determinants of Corporate Governance: Political Context, Corporate Impact*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, Vivien A. 2002 “Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State Adjustment?”, *Comparative Political Studies*, 35(2): 168–193.
- 2008 “Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse,” *Annual Review of Political Science*, 11: 303–326.
- Schmidt, V. and C. Radaelli 2004 “Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues,” *West European Politics*, 27(2): 183–210.
- Schnyder, Gerhard 2010 “How Political Institutions Determine Corporate Governance Reforms: The Polity, Law and Corporate Practices in the Case of Switzerland”, *New Political Economy*, 15(4): 565–596.
- Tiberghien, Yves 2007. *Entrepreneurial States: Reforming Corporate Governance in France, Japan, and Korea*. Cornell University Press.
- Walter, Andrew 2008. *Governing Finance: East Asia’s Adoption of International Standards*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Wilson, James Q. 1980. *The Politics of Regulation*. New York: Basic Books.

web site

경향신문, 2012/07/01a. “총수 일가, 주식 1주 없는 계열사 72% 순환
출자로 장악”

http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201207012212495).

경향신문, 2012/07/01b. “삼성 순환출자 핵은 ‘에버랜드’...4단계 이상
거미줄 지배구조”

http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201207012212405).

국가법령정보센터 상법 신구법비교

<http://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%83%81%EB%B2%95>

국가법령정보센터 은행법 법률 제5257호, 법률 제5499호

<http://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%9D%80%ED%96%89%EB%B2%95>

내일신문, 2012/02/01, “국민 70%가 ‘재벌세-출총제’ 찬성”

<http://www.naeil.com/News/politics/ViewNews.asp?nnum=646848&sid=E&tid=9>

동아일보, 2005/02/14, “[출자총액제한 자산 6조로]당정 ‘기준 1조 상
향’ 결정”(http://news.donga.com/3/all/20050214/8159225/1)

법률저널, 2001/09/13, “재벌개혁과 회사법의 개정”

(<http://www.lec.co.kr/news/articleView.html?idxno=10>)

삼성경제연구소 SERI 보고서(<http://www.seri.org/db/dbMainL.html>)

시사인, 2008/01/07, “재벌 정책 아예 없다?”

(<http://www.sisainlive.com/news/articleView.html?idxno=950>)

연합뉴스, 2012/07/16. “대기업 외면에 소액주주 집중투표제 유명무실

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2012/07/13/0200000000AKR20120713206900008.HTML>

연합뉴스, 2013/03/17. “금융지수 사외이사는 거수기...3년간 부결은 ‘단 1건’”

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2013/03/15/0200000000AKR20130315188200002.HTML>

위키피디아 “재벌”

(<http://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%9E%AC%EB%B2%8C>)

전국경제인연합회(전경련) 보도자료 1999/03/05, “경제구조개혁 및 실업대책 특위 소속 국회의원과의 간담회 개최”

http://www.fki.or.kr/FkiAct/Promotion/Report/View.aspx?content_id=e56eb66c-768e-4920-bf05-8dd028d88f4a&cPage=365&search_type=0&search_keyword=

전경련 보도자료 2001/03/07, “소액주주운동에 대한 경제계의 입장”

http://www.fki.or.kr/FkiAct/Promotion/Report/View.aspx?content_id=5693c481-d4f7-4cec-b4ec-ccd281355555&cPage=318&search_type=0&search_keyword=

전경련 보도자료 2001/03/17, “출자총액제도, 상시구조조정에 맞게 개선해야”

http://www.fki.or.kr/FkiAct/Promotion/Report/View.aspx?content_id=718ecbb2-0a30-42a3-8d89-3f77f5556be3&cPage=317&search_type=0&search_keyword=

전경련 보도자료 2003/04/03, “경제난국 극복을 위한 경제계 의견”

http://www.fki.or.kr/FkiAct/Promotion/Report/View.aspx?content_id=fd04086f-fed8-4467-9cfa-7059cb130e0b&cPage=255&search_type=0&search_keyword=

전경련 보도자료 2005/03/17, “증권집단소송의 송장 기재사항 구체화 필요” 전경련 산하 증권집단소송사례연구회 제1차 발표자료

http://www.fki.or.kr/FkiAct/Promotion/Report/View.aspx?content_id=de15f0bb-2d15-47a8-942c-90ceaf220d16&cPage=1&search_type=1&search_keyword=%c1%fd%b4%dc%bc%d2%bc%db

전경련 보도자료 2005/11/14, “경제계 집단소송, 단체소송 도입에 강력 반대”

http://www.fki.or.kr/FkiAct/Promotion/Report/View.aspx?content_id=89ed5ba7-5188-46e7-8523-657a6d36a5a7&cPage=1&search_type=1&search_keyword=%c1%fd%b4%dc%bc%d2%bc%db

참여연대 공익법센터 집단소송 2004/04/19, “집단소송법과 징벌적 손해배상제 도입 촉구 의견서 사법개혁위원회에 전달”

<http://www.peoplepower21.org/PublicLaw/599196>

참여연대 공익법센터 집단소송 2004/07/16, “법무부 민법개정(안)에 대한 의견서”

<http://www.peoplepower21.org/PublicLaw/599266>

참여연대 성명 2003/06/04, “증권집단소송제 시행유보는 노무현 정부의 개혁상징이 아닌 개혁포기의 서막”

<http://www.peoplepower21.org/Economy/680487>

참여연대 입법자료 1998/02/02, “증권거래법 개정 청원”

http://www.peoplepower21.org/index.php?mid=Petition&page=29&document_srl=1067773

참여연대 입법자료 2004/12/07, “재계의 과거 분식회계 사면 요구에 대한 <증권집단소송법> 개정 반대 의견서”

http://www.peoplepower21.org/index.php?mid=Petition&page=21&document_srl=776439

프레스리안, 2008/05/27, “이명박정부의 대기업 집단 정책과 경쟁정책의
방향(이봉의)”

[http://www.pressian.com/article/article.asp?article_num=6008052616
5358&Section=](http://www.pressian.com/article/article.asp?article_num=60080526165358&Section=)

한겨레 21, 2013/05/04. “소버린 사태 10년, 재벌과 외국인 투자자의
은밀한 공”

(http://h21.hani.co.kr/arti/cover/cover_general/34446.html)

한국경제신문 대출용어 “화의”

[http://www.hankyung.com/board/view.php?id=loan_pds&ch=ft&no=
116](http://www.hankyung.com/board/view.php?id=loan_pds&ch=ft&no=116)

한국수출입은행 용어사전 “화의”

[http://www.koreaexim.go.kr/kr/comn/etc/dic_view.jsp?kos=%A4%B
E®No=177](http://www.koreaexim.go.kr/kr/comn/etc/dic_view.jsp?kos=%A4%B
E®No=177)

현대경제연구원 연구보고서

<http://www.hri.co.kr/storage/newReList.asp>)

KTN-news, 2012/02/09, “새누리당-재벌대기업에 대한 국민여론 조
사결과”

[http://www.iktn.net/news/articleView.html?idxno=240\).](http://www.iktn.net/news/articleView.html?idxno=240)

Abstract

Political Salience and Discourse on Corporate Governance Reform

The Cases of Chaebol Reform in Kim
Dae-Jung and Roh Moo-Hyun Government

Kang, Min-Jong

Department of Political Science

The Graduate School

Seoul National University

This Thesis aims to figure out the cause of the Chaebol reform policy difference between Kim Dae-Jung and Roh Moo-Hyun government. I tried to consider not only external factors like financial crisis, which many researches pointed out as the explanation of why Chaebol reform policy between Kim and Roh's government is different, but also domestic political factors. Although the effect of financial crisis in Korea on the reform of

Jaebol's corporate governance is important, it is likely to ignore internal dynamics of reform when we consider only external factors. Furthermore, Germany's corporate governance reform case shows that reform does not always succeed when external factors exist.

Roh's government tried hard to reform Chaebol from the beginning even if external factors, which is mainly financial crisis, were vanished when Korea paid its debt fully to IMF. Roh's government was in politically optimistic circumstance to reform Chaebol because it was not a coalitional government and the ruling party took majority in parliament. Consequently, Roh's Chaebol reform was implemented with weak momentum in spite of favorable political circumstances. Kim's government also began with strong will to reform Chaebol. Kim's government faced good circumstances to reform Chaebol because its term in office started right after the financial crisis took place. However, its political environment was unfavorable because it was a coalitional government with a conservative party and the ruling party was minor in parliament. As a result, Kim's government drove strong Chaebol reform policy overcoming unfavorable political environment. This thesis analyzed both external factors and domestic political factors of corporate governance reform.

After reviewing existing literature, this article needs to focus on discourse in order to explain the Chaebol reform difference between Kim and Roh's government with external factors and domestic political factors. Specifically, this article

introduces political salience in its theoretical framework to focus on the forming and spreading process of discourse. When political salience of an issue is high, it is likely that politicians are trying to engage in that issue due to voters' attention to that issue. It leads to the conclusion that formal political process like legislation process in parliament has great influence on discourse forming and spreading. To the contrary, when political salience of an issue is low, it is likely that politicians are not trying to engage in that issue because of voters' indifference to that issue. As a result, informal political process has impact on discourse forming and spreading. At this terms, labor's preference can be included in discourse on corporate governance reform when union's influence is great enough. When union's influence is low, only managers preference can be included in discourse on corporate governance reform. If an issue is complex and hard to understand, it tends to have low political salience. An issue, however, can have high political salience when external factors like financial crisis take place. According to this framework, Kim's government could drive its Chaebol reform policy with strong momentum due to the high political salience which is influenced by financial crisis. Roh's government, on the contrary, could not have strong momentum on Chaebol reform because of the low political salience after overcoming financial crisis.

Closely looking into the process of Chaebol reform in Kim and Roh's government, this article finds out whether Chaebol reform policy can be implemented with strong

momentum is highly related to public opinion on Chaebol reform. Public opinion on the issue can be translated into the variable in theoretical framework, which is political salience. Political salience on Chaebol reform in Kim and Roh's government can be measured by the number of media coverage about Chaebol reform and each party's commitment on Chaebol reform in general election. The number of media coverage about Chaebol reform is decreased from Kim's government to Roh's government. In general election during Kim's government, the ruling party and opposite parties competed on Chaebol reform with different commitment. In general election during Roh's government, however, the ruling party and opposite parties' commitment on Chaebol reform was similar in direction and impeachment against Roh was the crucial issue in that election, not the economic issues such as Chaebol reform. Therefore, political salience on Chaebol reform is diminished from Kim's government to Roh's government.

With the case of limiting the total sum of investment this article demonstrates the discourse on Chaebol reform in Kim's government underwent processes that was through formal institutions, which led to reflect voters' interests. With the case of class action on security this thesis explains formal institutions like law-making process could not have an influence on the discourse on Chaebol reform in Roh's government. The discourse on Chaebol reform in Roh's government was formed by lobbying, affecting agenda setting in informal working group through

reports of economic institutes which are funded by Chaebol, and framing media coverage. Union in Roh's government could not have an effect on the discourse on Chaebol reform due to the flexible and divided labor market. As a result, reform policy such as outside director could be implemented but limiting the total sum of investment or class action on security could not be implemented without accepting Chaebol's interests, which means the position of Chaebol's manager was highly reflected at the discourse on Chaebol reform in Roh's government.

This article has theoretical and policy implications. First of all, unlike previous researches which focused on the content of discourse this thesis focused on the process of discourse. Secondly, it enlarges the subject of analyzation. Previous researches on corporate governance analyzed mainly developed countries, so it could not be applied to developing countries. Theoretical framework with political salience and the discourse can be applied to developing countries. Policy implication is as follows: politician's effort to increase political salience and union's institutional influence would be helpful to implement Chaebol reform.

Keywords: corporate governance, Chaebol reform, discourse, political salience, political process, Kim Dae-Jung and Roh Moo-Hyun government.

Student Number: 2010-23035